

档案开放鉴定原则、程序及划控方法研究 ——以云南省档案馆为例

研究报告

云南省档案局

2019年2月

档案开放鉴定原则、程序及划控方法研究 ——以云南省档案馆为例

课题负责人：龙 岗

成 员：叶惠杰、曾 燕、田 富、孙立徽、吴志虹、李 燕、
陈建丽、杨 林、林 静、连 超

2019年2月

课题组人员组成及分工

课题负责人

龙 岗（云南省档案局副局长）

前 言、第一章课题研究的的目的和意义

叶惠杰（云南省档案局备份管理处处长）

第二章 档案开放鉴定现状

第一节 国内外档案开放鉴定研究综述

陈建丽（云南省档案局备份管理处主任科员）

连 超（云南省档案局备份管理处主任科员）

第二节 档案开放与档案开放鉴定的概念内涵

吴志虹（云南省档案局备份管理处调研员）

第三节 档案开放鉴定现状分析

田 富（云南省档案局备份管理处调研员）

李 燕（云南省档案局备份管理处副调研员）

第三章 云南省档案馆开放鉴定原则、程序及划控方法探索

第一节 云南省档案馆开放鉴定工作概况

陈建丽（云南省档案局备份管理处主任科员）

第二节 云南省档案馆数字化档案开放鉴定程序实践

曾 燕（云南省档案局备份管理处副处长）

林 静（云南省档案局备份管理处主任科员）

第三节 云南省档案馆划控方法应用

杨 林（云南省档案局备份管理处主任科员）

曾 燕（云南省档案局备份管理处副处长）

第四章 档案开放鉴定工作建议及未来趋势

孙立徽（云南省档案局备份管理处调研员）

结 语、统 稿

曾 燕（云南省档案局备份管理处副处长）

目 录

前言	1
第一章 课题研究的目的是和意义	3
第一节 档案开放鉴定原则、程序和划控方法研究的目的	3
一、确保档案安全保密的底线	3
二、实现档案利用服务的价值	5
第二节 档案开放鉴定原则、程序和划控方法研究的意义	7
一、有利于更好地促进档案安全保密	8
二、有利于进一步提升档案开放鉴定效率	9
三、有利于促进档案开放鉴定制度建设	10
四、有利于提供可参考和复制的方法	11
第二章 档案开放鉴定现状	12
第一节 国内外档案开放鉴定研究综述	12
一、国外档案开放鉴定研究状况	12
二、国内档案开放鉴定研究状况	22
第二节 档案开放与档案开放鉴定的概念内涵	30
一、档案开放的概念内涵	30
二、档案开放鉴定的概念内涵	33
第三节 档案开放鉴定现状分析	34
一、档案开放鉴定的属性特点	34
二、档案开放鉴定的原则遵循	38

三、档案开放鉴定的职责划分	43
四、档案开放鉴定的影响因素	47
五、档案开放鉴定的问题难点	52
第三章 云南省档案馆开放鉴定原则、程序及划控方法探索	60
第一节 云南省档案馆开放鉴定工作概况	60
一、实体档案（案卷）开放鉴定阶段	60
二、数字化档案（文件）开放鉴定阶段	64
第二节 云南省档案馆数字化档案开放鉴定程序实践	67
一、开放鉴定组织构成	67
二、开放鉴定流程步骤	69
三、开放鉴定机制规范	76
四、开放鉴定框架系统	77
五、开放鉴定等级分类	94
第三节 云南省档案馆划控方法应用	101
一、历史档案划控方法	101
二、现行档案划控方法	105
第四章 档案开放鉴定工作建议及未来趋势	112
第一节 档案开放鉴定工作建议	112
一、健全完善档案开放鉴定工作机制	112
二、多种开放鉴定方式融合	117
第二节 档案开放鉴定未来趋势	120
结语	124

前言

档案是历史的原始记录，是前人留给我们的宝贵精神财富，是人们在各项社会活动中形成的各种形式的具有保存价值的原始记录，物化并延伸了人类的记忆，反映了人类的进步，存贮了人类的知识，是人类的文化遗产、文明成果和历史见证，是保障公民权利的法律凭证和提升负责的公民意识的可靠保证，使“经验得以总结，规律得以认识，历史得以延续，各项事业得以发展”，对社会发展具有独特的基础性作用。

档案的价值在于利用。档案开放是实现档案价值的重要手段，是衡量社会文明和进步的重要标志。档案向社会开放，是世界各国档案利用工作的发展趋势，当今欧美多数国家档案开放率已达到或超过60%。2010年9月14日，第42届国际档案圆桌会议上一致通过的《档案共同宣言》提出：在遵守相关法律并尊重个人、形成者、所有者和

利用者权利的前提下，向所有人提供利用档案。¹如果档案得不到充分利用，其价值就体现不出来，让死档案变成活信息，让档案为政治建设、经济建设、文化建设、社会建设、生态建设服务，为脱贫攻坚服务，为实现两个一百年奋斗目标服务，是全体档案工作者的神圣职责。

档案的利用需要鉴定。美国档案学家威廉·莫斯认为“鉴定是档案工作整个系统中的第一个关键性决定，是随后所有决定的基础。对档案专业来说，是最具挑战性的领域。”²由于档案具有鲜明的政治属性，档案中有许多涉及政权安全、国家安全、社会稳定、个人隐私等内容是不宜开放或者是需要控制使用的，因此，在档案开放利用前，必须对档案进行鉴定，只有通过开放鉴定确认为可以开放的，才能向公众开放。目前，各级国家档案馆的开放鉴定工作情况参差不齐，有的鉴定到案卷级，有的鉴定到文件级，有的在全文数字化后进行了逐页鉴定，同时，出于安全保密考虑，真正向社会开放、民众可以自由查阅利用，甚至在互联网上查阅的档案信息极为有限。

自2008年5月1日施行《政府信息公开条例》以来，政府信息公开的理念和工作模式都对档案开放工作产生巨大冲击。同时，随着社会的进步，社会档案意识和法制意识的不断提高，在政治、经济、社会、文化及民生活中，对档案查阅利用的需求不断增加，要求开放档案的呼声越来越高。面对海量的馆藏档案，如何实现在确保档案安全保

¹汪洁.高校档案开放鉴定中存在的问题及其对策[J].上海档案,2011(11):37-38.

²于力.中外档案鉴定理论与实践的历史比较[J].外国档案工作动态,1997(90).

密，又快速、尽可能向公众开放，这是摆在档案工作者面前的一个重大课题，从理论和实践层面对档案开放鉴定原则、程序及划控方法进行研究，提出一套相对合法、合理、可行的方法，对档案馆进行数字档案馆建设、档案查阅民生服务和社会信息化建设等领域有一定促进作用，对档案更好地服务于国家政治经济文化建设，服务于社会，服务于人民具有深远意义。

第一章课题研究的的目的和意义

档案是一种重要的社会信息资源，涉及国家的安全和利益、经济技术秘密、社会秩序和个人隐私等方面内容，维护这些信息的完整与安全，是档案工作存在和发展的前提和基础，也是档案工作政治性的要求和体现。³但是，档案开放是一个必然趋势，无论是可以直接向社会开放的档案，还是因涉及敏感信息而被限制使用的档案，其最终结果都是走向开放。在这一过程中，各级国家档案馆应厘清各方关系，在保障公众知情权的同时，积极维护国家、社会组织和个人信息安全，从而实现社会信息权益的均衡分配。⁴同时，档案工作者承担着确保档案安全保密及按规定向公众开放档案的双重责任，如何处理好保密与开放的关系，是档案部门多年面临的一大课题，这就需要在制

³陶骊.关于档案开放与保密若干问题的思考[J].档案管理理论与实践-浙江省基层档案工作者论文集,2015(0):12-14.

⁴陈萌.档案开放鉴定中个人隐私的保护[J].浙江档案,2014(2):14-16.

度建设、程序方法等方面下功夫，建立一套科学、合理的制度和办法。

第一节 档案开放鉴定原则、程序和划控方法研究的目的

一、确保档案安全保密的底线

档案安全是档案工作的底线，是档案事业的根基。党中央、国务院高度重视档案安全，始终强调要把维护档案安全作为档案工作不可动摇的一条原则。不管是 1956 年国务院印发的《关于加强国家档案工作的决定》，1987 年颁布、后经两次修正的《中华人民共和国档案法》和 2014 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》等档案法律法规和重要文件中都提出相关档案安全保密的规定和要求。

中共中央办公厅主任丁薛祥在中央档案馆国家档案局调研时指出，档案工作承担着为党管档、为国守史、为民服务的职责，具有鲜明的政治性。要提高政治站位，始终牢记“档案工作姓党”，坚决维护习近平总书记在党中央和全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，坚决贯彻党中央决策部署，在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，确保档案工作、整个档案系统始终沿着正确政治方向前进。

档案是一种不同于图书资料的特殊信息资源，它的最突出、最重要、最明显、最特殊的特点就是具有鲜明的政治性，所以为政权服务，为执政党服务，为政治服务，是档案工作的方向和前提。在各级国家档案馆保存的档案中，很多档案信息涉及国家安全、政权安全、政党

安全、经济技术秘密、社会秩序和个人隐私等方面的内容，从国家层面看，档案作为党和国家各项工作的真实记录，其中包含了大量的国家秘密和重要敏感信息，涉及政治、军事、外交、司法、经济、科技等各个方面，且这些档案具有极高的情报价值，直接关系到党和国家的核心利益，一旦发生丢失、损毁、被盗、泄密等事故，必然会对国家安全和利益造成严重损害，甚至危及国家的政权和主权；从民族层面看，档案在记录中华民族悠久历史的同时，也延续了中华民族的共同记忆和璀璨文明，维护档案的完整与安全，不仅有利于继承和弘扬中华优秀传统文化，而且有利于增强文化自信、维护文化安全，为实现国家长治久安提供重要保障；从社会层面看，档案客观记录和反映了各种各样的社会关系，涉及到人民群众的切身利益，如果档案安全出现问题，无论丢失、损毁还是被涂改、被滥用，都有可能导致社会关系混乱、群众利益受损，由此引发各种各样的矛盾纠纷甚至群体性事件，直接影响人民团结和社会稳定，最终也会危害国家安全。⁵当前，非传统领域的国家安全问题日益凸显，信息资源是各国特别关注和必然争夺的战略性资源之一，信息安全问题正成为严重影响我国国家安全的非传统安全隐患之一。国际国内有不少案例都反映出，敌对势力正越来越多地通过各种途径、采用各种手段非法获取我国档案信息特别是新型电子档案信息，这是新形势下档案安全工作必须迫切应对的严峻挑战，我们必须从各个方面构建起确保档案安全保密的“防

⁵国家档案局局长李明华在 2017 年 6 月 5 日全国档案安全工作会议上的讲话。

火墙”。⁶所以，确保涉及党和国家安全和利益、经济技术、科学技术、社会稳定、个人隐私、民族宗教、边疆稳定等档案资源安全保密，是档案工作的底线，也是档案开放鉴定工作的底线和对全体档案鉴定工作人员的要求。

二、实现档案利用服务的价值

档案开放利用是实现其价值的有效途径。科学有效地开放档案，使档案价值的客体（档案）与主体（档案利用者）有机地结合起来，即实现了档案的潜在价值向现实价值的转化，一方面人们充分享受法律赋予每个公民的民主权利，可以到各级国家档案馆中查找自己所需要的档案材料；另一方面，各级国家档案馆也可以主动地有计划地及时向社会公布档案。开放档案的过程也就是开放档案信息资源为社会主义建设事业服务的过程，通过开展档案利用工作，就可以不断拓宽档案利用范围，使档案信息资源得到充分开发。⁷

2003年，时任中共浙江省委书记、省人大常委会主任习近平同志在考察浙江省档案局馆时的讲话中强调，档案工作确实要由封闭向开放、由重保管向重服务转变，要及时向领导机关、向社会提供有价值的信息，为经济建设、社会发展服务。要加强对档案的征集和整理，并加以分析，加以研究，提供给社会，把对现实可利用的有重大价值的档案资源，尽可能地向社会开放；要依法管理档案工作，由重大行政管理向依法管理转变。2014年9月，国家档案局局长杨冬权同志在

⁶时任国家档案局局长杨冬权在2010年5月12日全国档案安全体系建设工作会议上的讲话。

⁷王琳彦,贾东健,刘春伟.开放档案工作略论[J],理论探讨,1994(2):110-111.

学习习近平同志考察浙江省档案局馆时讲话座谈会上提出,从根本上说,保存档案的最终目的是为了利用,开放档案、开展服务是档案工作的中心环节。⁸

随着社会的发展和进步,人们对档案信息资源的利用需求越来越多,档案信息资源的利用对象和服务领域不断扩大,档案的开放利用工作得到快速发展,由封闭、半封闭型向开放型转变。⁹中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》(中办发〔2014〕15号)明确要求,要建立健全方便人民群众的档案利用体系。要创新服务形式,拓展服务渠道,紧紧围绕党委、政府、本单位和其他单位及人民群众的需要,主动开发档案资源,积极提供档案信息服务,通过报送或推介相关档案信息、编辑出版档案选编、举办档案展览、制作电视节目、发布网络视频、发行音像制品、送档案信息进农村和社区等多种形式,全方位为社会提供档案信息服务。要强化服务功能。在服务对象上,既为有关部门和单位服务,又为广大人民群众服务;既为城市发展和市民服务,又为新农村建设和农民服务。在服务内容上,既做好帮助有关单位建立和管理档案的服务,又做好为社会各方面提供档案利用及政府信息公开、其他信息的服务,特别要积极把涉及民生的各类档案、信息及时整理、鉴定出来,优先提供利用,更好为维护人民群众合法权益提供支持。要加大开发力度。各档案馆(室)要加强对档案信息的分析研究、综合加工、深度开发,

⁸杨冬权.在学习习近平同志考察浙江省档案局馆时讲话座谈会上的发言[N].中国档案报,2014-9-11(1).

⁹陶骊.关于档案开放与保密若干问题的思考[J],档案管理理论与实践-浙江省基层档案工作者论文集,2015(0):12-14.

提供深层次、高质量档案信息产品，不断挖掘档案的价值，努力把“死档案”变成“活信息”、把“档案库”变成“思想库”，更好为各级党委和政府决策、管理提供参考。¹⁰从顶层设计上，对档案开放利用工作提出了明确具体的要求，也为档案价值的实现指明了具体路径。

第二节 档案开放鉴定原则、程序和划控方法研究的意义

档案开放是档案界极为关注的重点问题，也是各级国家档案馆满足社会利用需求，实现公共服务职能的首要步骤，亦是其发挥社会服务功能的有效途径，对档案工作及社会发展具有深远意义。法国历史学家朗格鲁在评价开放档案意义时认为：它改变了档案馆的性质，使档案馆从旧制度下的机密机构，变成了为社会全体公民的利益和权利服务的公开机构，开创了档案利用的崭新时代。¹¹

但是，我国现行的档案开放政策已经暴露出明显的不足，各级国家档案馆的档案开放现状也无法满足日益复杂的社会利用需求，并产生了一系列新矛盾、新问题，亟待进一步调整和规范。¹²从目前的情况看，档案开放鉴定工作情况参差不齐，有粗放的，有精细的，有多的，有少的。究其原因，有制度上的原因，有鉴定标准方面的原因，有认识上的原因，也有方法上的原因。为了处理好档案保密与开放、开放与控制的关系，有序推动档案开放工作，让其更好地服务党和国家中心工作，服务社会，服务民生，我们选取档案开放鉴定原则、程

¹⁰中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》（中办发〔2014〕15号）

¹¹吴宝康.档案学概论[M],中国人民大学出版社,1998:56.

¹²陈萌.天津市档案馆档案开放的现状问题与对策[D].天津师范大学,2013.1-10.

序及划控方法这个课题进行研究，目的和初衷，就是希望通过课题研究，在确保档案安全保密之余，有效加快档案开放鉴定制度建设，进一步提升开放鉴定效率，更快推进档案开放进程，为各级国家档案馆提供一套可以参考借鉴的档案开放鉴定方法。

一、有利于更好地促进档案安全保密

档案保密安全是档案工作的生命线和政治要求，安全视角下的档案开放鉴定工作，安全是根本要求，一定要坚持国家利益至上，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，统筹好保密与开放利用之间的关系，增强保密意识、安全意识，细化安全管理制度，把维护国家和人民利益作为划控鉴定的根本原则要求。¹³随着信息技术在档案领域的广泛应用，除了传统安全外，档案还面临网络安全、信息系统安全、档案数据安全、档案信息安全等多方面、非传统安全因素的威胁，特别是在“互联网+政务服务”背景下，档案资源的开发利用，建立在对档案信息资源科学管理的基础上，面对不同用户和不同的利用需求，哪些是开放的，哪些是不开放的，哪些是主动开放的，哪些是依申请开放的，需要鉴定清晰、准确、安全。研究中，我们在国家档案局1991年制定的《各级国家档案馆馆藏档案解密和划分控制使用范围的暂行规定》明确规定的20种应当控制使用的情形的基础上，根据云南省的实际情况进行了扩充，并在实际工作中应用；同时，在广泛调研的基础上，借鉴兄弟省市的做法和经验，对应该控制的内容进行

¹³李宝玲.坚持开放共享理念多维视角看待划控[N].中国档案报,2018-1-4(3).

了梳理总结，提出了我们的观点，形成了云南省档案馆的鉴定控制标准，从而进一步强化了档案开放鉴定工作中的档案安全保密。

二、有利于进一步提升档案开放鉴定效率

实际工作中，大部分档案馆在不同程度、不同层次地进行档案开放鉴定，虽然鉴定的程度不同，数量有差异，但普遍存在进度缓慢这一问题。以云南省档案馆为例，从2011年开始，已组织了数量不菲（多的时候17人）的精干力量，定人定量（每人每年在60-100万页之间，根据年龄下达任务）进行开放鉴定，但到2018年10月也只完成了3000多万页数字档案开放鉴定，与馆藏档案总量相去甚远，其原因，还是效率制约了速度，从而抑制了档案开放鉴定进程。研究中，我们总结了云南省档案馆数字档案开放鉴定的做法，借鉴了外省市档案馆的经验，在标准、程序、方法上进行有益探索，相信会有助于档案馆提高档案开放鉴定效率，从而加快档案开放进程。

三、有利于促进档案开放鉴定制度建设

档案开放鉴定必须依法依规进行。档案开放鉴定工作的相关标准滞后，则会造成一些档案馆的开放鉴定工作原地踏步。¹⁴《中华人民共和国档案法》、《各级国家档案馆馆藏档案解密和划分控制使用范围的暂行规定》（国家档案局、国家保密局，1999年）、《各级国家档案馆开放档案办法》（国家档案局，1991年）等法律法规对档

¹⁴资料来源：http://www.zgdazxw.com.cn/news/2018-07/09/content_241142.htm，搜索日期：2018年10月26日

案鉴定开放工作做了相应规定，成为档案鉴定开放的依据。此外，《中华人民共和国政府信息公开条例》于2008年5月1日起施行，档案馆开展档案开放鉴定工作亦应符合政府公开法规。¹⁵然而，从档案开放鉴定的实践看，这些依据由于制定时间过早，内容过于笼统，可操作性不强，已不能满足开放鉴定工作的需求，成为档案开放进程缓慢的原因之一。虽然各级国家档案馆虽然都制定了自己的开放鉴定标准、办法，来规范自身的开放鉴定工作，但仅仅是内部制度，未形成规范，对此，我们需要从立法层面、顶层设计层面进行制度建设。研究中，我们将在档案立法、国家档案局修订解密划控办法、档案开放鉴定干部队伍建设、开放鉴定程序等方面提出建议，如严格执行“谁定密、谁解密”、将档案开放鉴定责任压实到档案立档单位、建立开放鉴定队伍准入机制等，以促进档案开放鉴定制度建设，使之更加完善。

四、有利于提供可参考和复制的方法

国家档案局局长李明华要求：各级档案馆要从实际出发，科学整合档案资源，尤其是民生档案资源，扩大服务领域、充实服务内容、提高服务水平，使档案服务向基层延伸、向群众倾斜。要继续加大档案开放和提供利用的力度，做到应开放档案全部开放。在具体实施过程中，必须依照《中华人民共和国档案法》《中华人民共和国保守国家秘密法》以及《中华人民共和国档案法实施办法》《中华人民共和国保守国家秘密法实施条例》等法律法规，按照《各级国家档案馆

¹⁵魏芬. 档案馆档案开放鉴定工作思考[J]. 浙江档案, 2011(9):43.

藏档案解密和划分控制使用范围的暂行规定》，扎实推进档案解密工作，认真开展档案开放鉴定，把牢档案开放前的关口。¹⁶目前，在服务党政中心工作，发挥档案服务功能进程中，各级国家档案馆深感档案开放鉴定工作责任重大，不可回避，大家都在积极作为，千方百计推进档案开放鉴定工作。通过对档案开放鉴定原则、程序及划控方法研究，总结借鉴国内外档案开放鉴定工作经验，结合云南省档案馆数字档案开放鉴定工作实际，提出一套档案开放鉴定的程序方法，供业内参考借鉴，这也是我们的初衷。

第二章 档案开放鉴定现状

第一节 国内外档案开放鉴定研究综述

一、国外档案开放鉴定研究状况

档案开放理念产生于欧洲文艺复兴时期，历史学家和档案人员看到了档案对研究史学的价值，1790年成立了世界上第一个近现代意义的向公众开放的国家档案馆，时任国民议会成员的A. G. 卡缪先生当选为第一任馆长，并最早提出了档案馆的开放原则，认为应该每天向公众开放。¹⁷1794年6月25日法国颁布了世界上第一部专门的档案法，宣布法国所有档案馆均实行档案开放原则。随后，欧洲各国以及受欧洲文化影响的国家都逐步将其公共档案馆向社会、公众开放。第一次世界大战后到第二次世界大战爆发的20年间，苏、德、英、法等国公布

¹⁶国家档案局局长李明华在2016年9月27日全国档案馆工作会议上的讲话。

¹⁷Carl Lokke. Archives and the French Revolution[J]. American Archivist, 1968, 31(1): 24-25.

了大量外交史料，档案开放原则从欧洲传播到了更多的国家。¹⁸

我们通过中国知网 (<http://www.cnki.net>) 在外文文献数据库中分别以 archives opening appraisal、archives appraisal、appraisal of open files 为关键词进行检索，没有发现与之相对应的文献篇目，由此可推断原因有二：我们所用词汇不准确；国外档案开放鉴定工作并未形成独立或系统工作。

对此，档案开放鉴定研究从理论形成发展与实践上来看，可追溯至档案鉴定研究历程，作为其扩展与分支进行整理阐述。目前，我国学者对国外档案鉴定研究主要有两个方面，一是国外档案鉴定理论发展研究；二是中美档案鉴定比较研究。

(一) 傅荣校、盖霄羽、张妤、陈智为、蔡鸿雁等人对国外档案鉴定理论发展脉络进行了系统研究¹⁹，总结了国外鉴定理论发展的阶段和主要内容：

1. 传统鉴定理论阶段（20世纪50年代以前）

提出了“年龄鉴定论”与“职能鉴定论”，主张行政人员才能作为鉴定文件的主体。

1901年迈斯奈尔提出的一套鉴定标准，首次把档案的价值鉴定上升到理论高度，奠定了鉴定理论形成的基础。虽然用现在的目光评价迈斯奈尔的鉴定系统不够严密，但是其中的两条标准我们沿用至今：一是他提出了“高龄案卷应当受到尊重”的著名论断，被称作年龄鉴

¹⁸ 韩玉梅.外国现代档案管理教程[M].北京：中国人民大学出版社,1995:177.

¹⁹ 傅荣校,骆晓亦.论档案鉴定理论的发展[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2003(33):6.

定论，主张每一个国家应设置一个禁销档案的“界限年份”，这在世界档案界有广泛的影响，它揭示了档案作为一种证据性材料所固有的历史价值，改变了过去注重档案行政参考价值的片面作法，从而避免了大量珍贵古老档案的毁弃。二是他认为不能把案卷作为零碎的材料孤立地分别单独评判，而应该以它们固有的行政关系为具体背景进行鉴定，即在鉴定时，应该考虑各行政单位在政府机构中所处的地位，其活动性质，以及这种活动与上下级行政单位活动的关系（即之后“职能鉴定论”的中心思想）。

20世纪二三十年代，波兰档案学家卡林斯基又将档案鉴定理论向前推进了一步，接受发展迈斯奈尔职能鉴定的重要思想，提出了更具操作性的鉴定理论和标准，即“职能鉴定论”，主张档案文件的价值取决于产生机关的职能及其在政府机关体系中的等级地位，高级机关和职能重要的机关形成的文件价值大于低级机关或职能不重要的机关形成的文件。虽然20世纪50年代以前按照这一理论的做法较为普遍，但缺陷也比较明显，即它把鉴定标准重心放在文件形成主体的外在特征（地位、职能）上，没有充分权衡文件自身属性与主体需求两方面的关系。

另外，英国档案学家希拉里·詹金逊也在这一时期提出了自己的鉴定理论，于1922年出版了档案理论与实践的一部重要著作《档案管理手册》。他坚持认为档案是由文件形成者产生的一个文件有机整体，从该整体中抽取任何一份文件都违背了档案基本原则。他提出“销毁文件不是档案人员的正常业务，档案人员无须干预如何去掉文件。”

当然，这一理论与迈斯奈尔和卡林斯基主张的“积极挑选有价值的文件”的观点形成对立。另外，由于詹金逊原则上反对档案人员参与档案的鉴定，认为只有行政人员才能作为鉴定文件的主体，因而他被视为古典档案学派的人物。

2. 双重价值鉴定理论（20世纪50-80年代）

这一时期，档案价值鉴定理论继续发展，突出的代表是谢伦伯格的档案双重价值鉴定理论，他否定詹金逊的档案鉴定思想，进一步发展了卡林斯基的“职能鉴定论”思想，开始对文件形成和利用主体与文件自身属性之间的矛盾关系作了事实上较为细微的研究，首次对档案价值作了较全面的阐述，制定了一套鉴定标准，并因此成为“美国档案鉴定理论之父”。他明确区分了文件的两种价值，即对原始机关的第一价值（初始价值）和对其他机关的及非政府方面使用者的第二价值（从属价值）。他的理论超越了只从机关角度考查档案价值的狭隘观念，把鉴定标准的重心从而使档案工作者能够从分析档案文件内容、分析利用者需求的角度出发，全面、历史地考查档案价值，是进行档案开放鉴定的可参考因素。

由于谢伦伯格促使档案人员把关注的焦点从文件转移到其潜在用途上，特别是文件对于历史研究的用处，强调通过文件来反映美国生活的方方面面，这引导着有的学者越行越远，提出了“利用决定论”，强调“学者特别是历史学家的实际利用和预期利用”是档案鉴定的“最重要标准”。当时美国国家档案与文件局的重要鉴定思想家米耶·菲斯拜甚至主张“编史工作的最新趋势是判断文件价值的首要标准”。

不过这种观点并没有在档案界达成共识，杰拉尔德·汉姆认为其最终结果是“档案馆藏只限于满足狭隘的研究需要，无法广泛地反映人类生活方方面面”，他进一步指出，“利用决定论”实际上破坏了文件在其形成者业务活动中形成的自然联系，完全忽视了形成者的延续机构记忆的需要。

3. 新职能鉴定理论时代（20世纪80年代以来）

这一时期的档案鉴定理论以机关职能为支点展开，为区别卡林斯基的“职能鉴定论”，被称之为“新职能鉴定理论”。

进入20世纪80年代后期，文件数量的惊人增长、文件类型的日益复杂，以及社会对档案利用范围的扩大，给鉴定工作提出了一系列的新问题，许多档案学者和档案工作者对鉴定的新理论、新方法进行了广泛、深入的研究，由此，档案鉴定理论获得了长足的发展。

这一时期，世界各国的档案研究人员逐步坚信档案应当反映其产生的社会，档案应该“广泛地反映人类生活的方方面面”。在西方发达国家普通公民看来，由纳税人资金建立起来的档案馆应该是属于全社会的，所以“档案不仅要涉及政府的职责和保护公民的个人权益，而且更多的还应该为他们提供根源感、身份感、地方感和集体记忆。”

²⁰档案理论的思想基础发生了一个根本的变化，即从一个国家的理论发展到一种全社会的理论，这就促使档案鉴定理论的发展空间更加广阔，“社会分析和职能鉴定论”在此背景下得以全面发展和论证。

“社会分析和职能鉴定论”最初源于德国档案学家汉斯·布姆斯

²⁰特里·库克.1898年荷兰手册出版以来档案理论与实践的相互影响[A].第十三届国际档案大会文件报告集:153.

的“以文件形成者职能体现社会价值”思想。他认为，社会应确定其自身价值，档案文件必须如实地反映这些价值。社会价值最好不是直接通过对社会动力和公共舆论的研究来确定，而应间接地通过了解那些为实现社会需求和愿望的重要文件形成者的职能来判断。按照这种方法，对文件的评判标准从复杂的社会价值、问题或趋势转变为由文件形成者职能显示出的文件来源。

布姆斯的观点与加拿大国家档案馆 1989 年后实行的“新宏观鉴定接收战略”相吻合，即首先关注的是机构活动的有机联系，其次是分析和鉴定政府职能、计划、活动和业务的重要性。这一做法为鉴定大批量的文件提供了很好的解决方法，尤其是对于大量出现的电子文件。

加拿大学者 T·库克从 20 世纪 80 年代以来进行的研究也与此档案鉴定的战略转移不谋而合。他主张档案鉴定方法应“置于一种以文件前后关系为基础，以来源为中心的框架之中，而不是置于以内容为基础的历史文献框架之中”，对于电子文件的出现，他认为“作为档案鉴定的核心——鉴定具有永久保存价值文件的过程需要改变，这是因为文件的传统概念和物质形态不复存在，而这种鉴定往往必须在一份文件产生之前在计算机系统设计阶段完成。”

4. 电子文件的内容鉴定与技术鉴定双重支点（20 世纪 90 年代以来）

法国档案学者哈罗尔德·瑙格勒 1984 年在其研究报告《机读文件的鉴定》中深入分析电子文件鉴定与传统文件鉴定的差异，首次明

确提出并系统阐述了电子文件双重鉴定的思想。他认为“机读文件的鉴定包括文件所含信息的鉴定(内容鉴定)和文件技术状况的鉴定(技术分析)”²¹，在理论上为鉴定电子文件的保存价值建立了两个支点——内容的有用性和技术状况，这一点在1997年国际档案理事会的《电子文件管理指南》中亦反映出来。可以说电子文件的双重支点(尤其是技术鉴定这一支点)，极大地拓宽了档案鉴定理论研究的领域，使得研究人员改变了以往专注于档案自身属性与社会需要这两个方面寻找鉴定标准的习惯，给档案鉴定理论增加了新的发展动力源。

以上档案鉴定理论，经历了年龄鉴定论、行政官员决定论、职能鉴定论、文件双重价值论、利用决定论、宏观职能鉴定论等的发展，虽主要讨论点集中于档案的价值鉴定，但“愈来愈接近体现档案的本质”，²²对于我们了解档案鉴定的一般规律，指导我们进行开放鉴定工作具有指导意义。

对此，张妤总结以上鉴定理论发展，认为国外档案工作者对于档案鉴定的认识大体上可分为三个阶段，即选择文件进行销毁，赋予文件一定的价值，并以价值为依据进行鉴定和选择文件记录社会活动的发展过程。在鉴定对象上，它已经从文件自身转变为对文件形成者职能的关注，这使得鉴定方式和方法更加宏观和抽象，同时，鉴定的时间从文件形成之后转向文件形成过程中，甚至文件形成之前，这使得

²¹ Harold Naugler. The Archival Appraisal of machine. records,a RAMP study with guidelines [R].General Information Programme and UMISIST,1984.

²² 陈智为,蔡鸿雁.从传统与现代的比较看欧美档案鉴定理论之发展[J].档案学研究,2002(5):54-58.

鉴定方式和方法更加灵活机动和超前。²³

(二) 姚迪、汪孔德、赵赞、胡玉琴、曹丽萍、李财富等人对中美档案鉴定工作从鉴定组织、鉴定标准、鉴定程序、保管期限表、永久档案范围、鉴定机构等方面进行比较研究²⁴，具体如下：

1. 美国各级各类档案部门均设立组织和专门人员负责档案鉴定，由美国国家档案馆直接承担美国联邦政府机关的文件鉴定工作，美国“国家档案与文件署设立专门鉴定小组负责审批文件形成机关报送的文件处置申请表”²⁵，该鉴定小组除了制定和修改鉴定标准、指导文件中心鉴定工作外，还要根据政府机构报送的文件处置申请表，提出审核意见，确定有保存价值的档案材料得到安全和永久保管。同时，各个机构的档案部门也有专门组织和人员负责鉴定工作；有的机构还成立档案鉴定委员会，设有专门的鉴定官员，负责本机关的文件档案鉴定工作和文件保管期限表的制定，使文件档案鉴定工作有组织、有计划地开展。

2. 欧美国家的档案鉴定标准，通过不断从理论到实践，再从实践到理论的反复探讨中趋于完善。谢伦伯格基于档案双重价值的鉴定原则至今在美国占有主导地位，他建议对在一个确定年代界线以前的全部文件，包括公共文件和私人文件，都应当保管；私人文件应当加以保管，只要档案机构能够得到它等等。

3. 美国鉴定程序是建立文件调查统计表，形成机关对文件进行初

²³张好.外国档案鉴定理论发展研究[J].兰台世界, 2001(2).

²⁴姚迪.中美档案鉴定工作比较研究[J].浙江档案, 2010(2).

²⁵郑洪军.试述国外档案鉴定工作的特点及对我国现状的思考[J].辽宁行政学院学报,2006(3).

始鉴定，国家档案管理部门对文件进行终极鉴定，实施文件处理。值得注意的是，美国档案鉴定并不是以具体的文件或案卷实体为直接对象，形成机关的初始鉴定对象是文件调查统计表，而档案部门终极鉴定的对象则是各形成机关提交的各种申请表和相应的文件调查统计表，只有在极少数特殊情况下才抽查具体文件。其中，文件调查统计表详细准确记录了文件基本情况以及文件在管理、使用、处理过程中的各种信息，是对文件进行有效管理和价值鉴定的重要依据。

4. 美国档案鉴定工作主要在文件中心进行，“对半现行文件进行最终处置，或移交档案馆永久保存，或按规定程序进行销毁。”²⁶美国档案馆只接收具有永久保存价值的档案，因此，美国档案馆一般不做鉴定工作。

（三）从实践上看，国外档案开放鉴定工作普遍存在开放率高、开放理念超前、隐私保护机制完善、社会评价良好的特点。

欧美各国普遍认为档案属于公益物品，其价值是为社会公众服务，因此，他们的档案基本是对外开放的。欧美多数国家开放率已达到或超过60%，号称“世界上最开放的”美国国家档案馆有高达90%的馆藏档案对公众全方位开放，俄罗斯档案馆的开放率也大约在80%到90%之间。²⁷

欧美多国档案保密期最长时限为30年，30年一到，档案会自动解密，对外开放。美国根据1978年卡特总统颁布的法令，一切机密文件

²⁶李财富.中美档案工作机构比较研究[J].湖南档案,1995(5):32.

²⁷朱敏,李小宁.档案开放鉴定[J].中国档案,2015(7):30-31.

的保密期限一般不超过20年，期满而又要求继续保密的公务文件须得到国家档案与文件局批准，才可延长保密期，但最长不得超过30年，30年期满，自动解密，必须开放。²⁸美国议会制定了具体的法规来保护围绕个人产生的各类隐私档案文件，主要包括《信息公开法》、《健康保险流通及责任法案》、《家庭教育权利及隐私法案》和《社保号码隐私法案》。维护个人权利、为公众服务的价值理念自始至终主导着欧美国家档案馆的实践方向，他们非常注意根据用户的需求进行档案的开放鉴定。在美国，即使一份文件中有些内容是不宜公开的，但档案工作人员如果认为此份文件应当开放，就会把有关不宜公开的内容作刷黑处理后提供利用。

加拿大《隐私法》和《个人信息保护与电子文件法》规定一人或多人基本信息表册类的应予以开放，涉及一人详细信息的应列入依申请使用范围，供当事人或与当事人有直接关系的人查阅，涉及多人详细信息的则应列入控制使用范围。如考虑社会利用需求将之列入依申请使用范围，则应在鉴定意见中注明“做技术处理(如对档案扫描件中与利用者无关的其他隐私信息进行遮挡)后方可供当事人或与当事人有直接关系的人查阅。日本《关于行政机关保有的个人信息保护的法律》规定，包括姓名、出生年月及其他根据记述能识别出特定个人的信息不予公开。

日本对个人识别信息的限制规定在我国档案业界具有一定的适用性，在开放鉴定中，涉及个人照片、指纹、别名(或曾用名)、住址、

²⁸刘鸿浩,邹华.档案开放鉴定刍议——困境和出路[J].档案学研究,2011(2).

身份证号码、工作证编号等个人识别信息的档案应列入依申请使用范围，将利用人群严格限制在特定的范围内，避免档案中的个人信息被不当收集或恶意使用。

《法兰西共和国档案法》规定，存放到公共档案馆之前已供自由查阅的文件，在存入档案馆后，对任何要求查阅这部分档案的人继续开放，没有任何限制等等。

二、国内档案开放鉴定研究状况

我们在中国知网文献数据库中以“档案开放鉴定”为检索词进行检索，共检索到相关度较高的文献百余篇，以2007年以后发表文献居多，达109篇，其中以2014年至2017年居多（2014年14篇，2015年21篇，2016年14篇，2017年12篇）。这些文献内容多从政府信息公开、社会对档案信息的需求以及馆藏档案数字化程度的不断提高的角度，对现行的档案鉴定开放工作面临的困境、存在的问题及对策进行了一些实践经验的总结和理论上的探讨，而专门针对档案开放鉴定的原则、程序及划控方法进行研究和阐述的仅有10余篇。现有文献研究多偏重于业务探讨，有一定的可操作性，但理论研究深度不足。

相关档案鉴定研究著作以陈忠海所著《档案鉴定的理论与实践》、葛荷英所著《档案鉴定理论与方法》、汪孔德所著《档案鉴定研究》为代表，分别从中外档案鉴定史、中西方档案鉴定基础理论和工作原

理、档案鉴定的方法、鉴定的条件与组织工作、鉴定的标准与原则、档案鉴定内涵、档案保管期限表、档案鉴定工作运行机制、电子档案鉴定、档案真伪鉴定等内容进行阐述，但针对档案开放鉴定的研究较为缺乏。

分析文献的研究内容，主要集中在以下几方面：

（一）档案开放鉴定的定义和内涵

刘鸿浩等在《档案开放鉴定刍议——困境和出路》中引用葛荷英的观点，认为“档案开放鉴定是指档案馆馆藏档案对社会开放范围的鉴定，它的主要任务是区分馆藏档案中哪些可以开放，哪些要控制使用，所以又叫档案划控鉴定。”²⁹同时提出自己的观点，认为“档案的开放鉴定属于广义的档案鉴定概念范畴，是指按照一定的标准和方法，确定档案可否对外开放以及如何开放的过程。”相对于其他档案鉴定工作，档案开放鉴定重在从效率和公平角度审视档案的利用，以政策法规为最主要依据，着眼于各种现实需求，但也要防止危害国家安全和利益，损害商业秘密和公民隐私。³⁰

（二）档案开放鉴定的困境与现状

在政府信息公开、社会对档案信息的需求不断增加的环境下，随着馆藏档案数字化程度的不断提高，档案开放鉴定工作严重滞后，远远不能适应时代发展的需要。刘鸿浩等在《档案开放鉴定刍议——困境和出路》中指出档案开放鉴定存在三个方面的问题：开放程度低、工作水平低、理论研究滞后，分析原因有六：重藏轻用的传统理念、

²⁹葛荷英.档案鉴定理论与方法[M].档案出版社,2002:16.

³⁰刘鸿浩,邹华.档案开放鉴定刍议——困境和出路,档案学研究,2011(2):46-50.

工作标准的缺乏和模糊、档案封闭期制度的制约、档案解密开放困难重重、档案公布制度的影响、公民权利意识淡薄。广西省档案馆覃兰花等在《广西档案开放鉴定工作的思考》中分析了工作现状：开放程度较低、规定操作性不强、工作不够规范、解降密工作滞缓、专业化程度不高、信息化工作滞后。张娟在《关于档案开放鉴定的探讨》中分析了档案开放鉴定工作滞后的原因：档案馆能力有限，难以独立完成多元化海量馆藏的鉴定工作；档案开放鉴定工作人员数量与业务素质不足，难以胜任政策性、专业性极强的鉴定工作。

（三）档案开放鉴定工作模式与流程设计

《各级国家档案馆开放档案办法》第3条规定“各级国家档案馆对所有到开放期限的档案，应组织鉴定小组及时进行鉴定，凡按国家有关规定无需继续保密或控制使用的，均可由档案馆报本级档案行政管理部门批准后开放，必要者报本级政府审批”，对于档案开放鉴定的工作流程较为模糊，对实践工作的指导较为有限。贺军等在《档案开放程序规制构建的流程与方法》中，对具体鉴定环节进行了明确，认为“依据相关地方及部门档案馆的开放鉴定经验，鉴定流程可以整合为三个环节：（1）初审。可由档案开放部门完成，主要对已达到开放期的各立档单位档案进行形式审查，编制档案开放鉴定目录，设置审核意见及责任人签名一栏。审核意见可编制“同意开放”、“集体会审确定”及“暂缓开放及理由”等内容，便于鉴定复审工作形式上的统一。（2）复审。复审是鉴定工作中最重要的一环，涉及鉴定任务的交接和内容的具体鉴定，可由档案馆档案鉴定小组与各立档单位共同

完成。档案鉴定小组可在熟悉馆藏的基础上，制定一个划分控制使用范围的具体细则。各立档单位鉴定人员依据初审的档案鉴定目录，进行档案内容的具体审核，并在审核意见处填写开放结论。（3）终审。可由档案馆鉴定领导小组完成。将复审结果交由鉴定领导小组进行最后评议，审议通过后由馆长签字，鉴定生效后报上级主管机关批准同意。在这三个环节中，只要参与了鉴定并提出了鉴定意见的都必须签字，从而明确责任。”邓建清在《档案开放鉴定工作存在的主要问题及对策》中，提出“不断完善档案开放鉴定方法。一是充分发挥档案数字化的功能。利用档案数字化的数据，建立单独的档案开放鉴定系统，避免重复使用档案实体，减少对档案实体的破坏。二是采用直接鉴定法，利用档案数据库对档案进行开放鉴定，即逐卷、逐件、逐页进行鉴定，以件为单位进行。三是坚持“请进来、走出去”的原则，积极参与业务指导和征收保管等部门的合作，加强与立档单位沟通，取得立档单位的理解、支持与配合，及时准确掌握立档单位对档案开放鉴定工作的要求。四是变“关起门来”搞鉴定为“走出去”搞鉴定。具体做法是：民国档案、建国后因单位撤销且没有继承单位的档案由档案馆鉴定人员逐件逐页进行鉴定。建国后档案，在开放鉴定前由档案馆工作人员将档案进行分类，向立档单位发函，请他们从专业特点、工作职能等方面进行先期鉴定，再由档案工作人员进行初审。最新移交入馆的档案，在移交入馆时，立档单位对档案的控制使用内容和范围要进行说明（鉴定），到档案开放年限时，由档案馆出具初审意见后，再移交立档单位复审。不断完善档案开放鉴定工作制度和流程，设立

鉴定专家库。制定和完善开放鉴定档案制度。档案开放鉴定必须有统一的鉴定标准。”张娟在《关于档案开放鉴定的探讨》中提出自己的观点，“应该由文件形成者、档案人员(包括档案业务人员、档案行政管理部门的业务指导人员)和档案利用者三方面人员组成，由他们共同完成档案开放鉴定。”仲建敏在《数字化档案开放鉴定工作的实践与思考》中将衢州市档案馆的经验总结为“三级管控、三大原则、三个同步”。佛山市档案局在《狠抓档案开放鉴定 确保档案信息安全》³¹中进行了工作交流，包括“实现了由传统以卷为单位的间接鉴定法向以件为单位直接鉴定法的转变。档案开放鉴定工作步骤采取“初审、复审、三审”的方式，具体操作如下：第一步，由鉴定工作人员进行初始的开放鉴定，即以件为单位，对档案实体进行档案内容的具体审查。这是整个开放鉴定工作中实质性的一步。在这个过程中，鉴定工作人员通过档案目录数据库系统导出相关目录数据，制成《档案开放鉴定登记表》，调出相应的档案实体，逐件逐页审查档案内容，并将开放鉴定的初步结果填写在《档案开放鉴定登记表》上。如果该档案为不开放的，还要注明理由为何不开放。为方便工作，我们把不开放的理由归纳为“会议记录、干部工作、信访工作、纪检工作、侨务外事、中外产权债权、重大技术资源、国防外交公安安全、个人隐私”等，通过电子按钮选项的方式输入，尽量减少手工录入文字的数量，以提高工作效率。第二步，在初审鉴定后，如档案的形成单位为现行单位的，档案开放鉴定的初审结果送交现行单位征求意见；如档案的

³¹佛山市档案局.狠抓档案开放鉴定确保档案信息安全[J].广东档案,2013(6):27-28.

形成单位为非现行单位的，将《档案开放鉴定登记表》刻录成光盘，送承接档案形成单位职能的单位复审。档案形成机关或承接其职能的单位复审结果填写在《档案开放鉴定登记表》上。如果该档案为不开放的，同样要注明理由为何不开放。第三步，市档案局（馆）根据档案形成机关的复审意见进行整理，形成书面材料提交档案开放鉴定领导小组进行三审，在充分讨论研究和发表意见后签字。之后，把开放档案的目录数据挂载在《开放档案目录查询中心》上向社会公布。”李艳菊等在《“三结合 三阶段”档案开放鉴定工作新模式初探》中介绍了北京市档案馆“三结合三阶段”档案开放鉴定工作模式的内涵及特征、背景及依据、实践尝试及成效，有较高的借鉴价值。

（四）保密与档案开放鉴定关系的讨论

在保密与利用开放哪个更重要这一问题上，研究者们基本达成共识，认为保密与开放利用都是十分重要的，保密是基础，开放利用是目的，二者不可偏废，“档案的开放利用和保密为档案双向性的一个主要体现，同时还是同一事物的两方面，既互相联系，同时还互相矛盾”。³²

在思想认识上，一方面认为“缺少保密理念，对涉密档案忽视其秘密性，无限制性的扩展开放利用领域，是不对的。”³³另一方面，又认为贯穿开放和保密的基本原则应明确为，提倡“开放是基本原则，保密只是例外，只有做好了开放，才可以做好保密工作。”³⁴

³²艾琦.政府信息公开环境下的档案工作[J].北京档案,2011(5):34-35.

³³徐慧春.档案管理中应注意做好保密工作[J].黑龙江档案,2011(4):113.

³⁴王璐.浅析如何开展档案开放与档案保密工作[J].办公室业务,2017(4):88-89.

依法依规开展档案开放鉴定工作是正确划分档案开放范围、内容的前提。吴海琰在《浅议两部新保密法规对档案开放工作的影响》中根据2014年相继出台的两部保密法律法规中有关涉密、不开放档案内容界定、涉密档案解密责任人及程序确定、涉密档案解密标识变更等问题对档案开放范围、开放程序两方面的影响进行分析，建议进一步明确内容涉及国家秘密、工作秘密、商业秘密、个人隐私以及不需要社会公众广泛知晓或者参与的、无法控制知悉范围的档案为不可对外公开的档案，并明确制定不开放档案范围划分细则；建议对“自行解密”程序和已进馆涉密档案解密责任人与程序进一步明确。³⁵在《谈谈档案开放鉴定工作中的几个具体问题》中，他根据工作经验就档案开放鉴定工作中出现的有关涉密档案开放鉴定、上级来文档案开放鉴定、按卷鉴定开放档案、档案开放率与档案开放程度关系及涉及公民隐私内容等五个具体问题进行分析，提出了涉密档案仍需进行开放鉴定；上级来文档案不应由本级单位进行开放鉴定；涉及公民隐私内容档案鉴定标准需更加详细等建议意见，为开展开放鉴定提供了一定参考。³⁶

而对于如何做好档案解密，解决我国档案保密与开放利用之间的矛盾，孙祎通过借鉴美国解密工作的经验，针对我国解密工作中存在的问题，提出了六方面建议：尊重公众知情权，强化档案部门的档案解密观念；完善法律，加快政府信息公开与保密关系的条款衔接；制定解密工作标准；完善解密风险承担机制；建立常设性解密（开放鉴

³⁵ 吴海琰.浅议两部新保密法规对档案开放工作的影响[J].北京档案,2015(6):34-35.

³⁶ 吴海琰.谈谈档案开放鉴定工作中出现的几个具体问题[J].北京档案,2013(11):18-19.

定)机构;建立档案解密工作考核制度等。³⁷贺军、李扬新、吴玉婷等在档案开放程序规制流程中进一步对涉密档案解密做出明确,提出涉密档案的解密审查是对标有“绝密”、“机密”、“秘密”字样且保密期限未满或即满档案的审查,以确定其是否可以解密或继续保密。且该项工作由档案形成单位承担主要责任,档案馆承担“沟通、协调”等辅助责任,必要时可由保密机构提供指导。“涉密”档案的解密审查范围划为四类:保存在档案形成部门保密期限即将届满的档案;保存在档案形成部门保密期限未满的档案;保存在档案馆保密期限即将届满的档案;保存在档案馆保密期限未满的档案。如认为经济、科学、技术、文化类涉密档案有必要提前开放的,应书面告知档案形成单位,经过档案形成单位认可,档案馆才能办理解密手续。同时,在解密审查方式上,一是成立解密审查小组,二是制定审查标准或指南,三是在审查过程中各机构对有争议的疑难问题,可向保密机构寻求指导。

(五) 档案开放鉴定理论的研究

我国档案学者普遍认为国内档案开放鉴定理论研究不够深入,理论和体制大部分根据、照搬苏联,“表现在档案鉴定理论上,我国根据苏联的档案鉴定原则:即历史主义原则、党性原则、全面性原则、系统性原则,提出了历史的原则、全面的原则、发展的原则,并相应建立了档案鉴定的形式标准、来源标准、内容标准等。”³⁸梁艳在《我国档案鉴定理论分析研究》中总结了我国在借鉴欧美国家鉴定理论基础上,提出的一系列具有中国特色的档案鉴定理论:以陈兆祜、和荣

³⁷孙祎.我国档案解密机制研究[D].浙江:浙江大学,2014.

³⁸汪孔德.中美档案鉴定工作之比较[J].陕西档案,2000(6):35-37.

宝等为代表的相对价值标准论、以张斌、吴宝康、傅荣校等为代表的价值鉴定论、以孔汪德为代表的本位原则理论和覃兆刍为代表的档案双元价值论。³⁹虽然也有学者认为“建立以档案鉴定为对象，揭示档案鉴定工作一般规律，促进档案鉴定工作的发展的档案鉴定学，作为档案学领域的一个分支学科，已经势在必行。”⁴⁰但遗憾的是，以上研究均重点讨论了档案价值鉴定或存毁鉴定，缺乏档案开放鉴定相关理论研究。

值得注意的是，随着档案利用、档案信息化等工作的发展，档案开放鉴定工作正从被动走向主动，一些档案馆结合工作实际，多角度开展了对该项工作的课题研究，制定了相关办法，比如《上海市城建档案开放鉴定标准的研究》、《北京市档案开放利用研究》、《广西各级档案馆档案开放鉴定标准研究》、武汉市档案馆《档案开放鉴定工作的流程管理与细节研究》，《广西壮族自治区各级国家档案馆档案开放鉴定办法（试行）》等等，为档案开放鉴定工作提供了一定实践经验。

第二节 档案开放与档案开放鉴定的概念内涵

一、档案开放的概念内涵

根据相关概念，结合实际工作，档案开放可理解为：指各级国家档案馆按照《中华人民共和国档案法》、《中华人民共和国档案法实施办法》规定，将达到一定期限，无需控制使用的档案向社会公开，

³⁹梁艳.我国档案鉴定理论分析研究[J].黑龙江史志,2015(7):123-124.

⁴⁰黄子林.关于拓宽档案鉴定理论的思考[J].兰台世界,1999(11).

以阅览、复制、摘录等方式为利用者提供服务的活动。在我国，档案开放一词是由 1980 年确立的开放历史档案的原则逐渐演变而来，对其定义有多种观点，有的认为，档案开放是将一般可以公开的保密期满的档案，解除封闭，允许社会公众履行简便手续后通过一定方式查阅利用；有的认为，档案开放是指档案馆依照法律法规规定，将可以公开的和原来处于封闭状态、控制在一定范围内使用的档案，提供给社会各方面查阅利用，公民只要履行简便手续，即可查阅。

对此，有研究者认为档案开放内涵⁴¹包括以下几个方面：

（一）档案开放的主体为各级国家档案馆

将档案向社会开放是法律赋予各级国家档案馆的义务，这里指的各级国家档案馆指的是各级档案馆和专门档案馆，其他部门档案馆或档案室等保存档案的单位则没有向社会开放档案的义务。

（二）档案开放针对的是不需要再保密的档案

是将原本处于封闭状态，控制在一定范围内使用的档案向社会公众开放，也即那些开放后不会对党和国家、对人民、对档案的形成者和档案内容所涉及的有关人员造成任何损害的档案，这些都属于不需要保密的范围。

（三）档案开放的工作内容为接待来访者、编制开放档案目录及公布档案等

既然档案已向社会开放，来访者的合理要求就应该予以接纳，同时，应将本馆内属于开放范围的档案编成目录以利于利用者有针对

⁴¹赵秀姣.档案开放、公布与利用中的法律问题研究[D].湘潭大学,2004.

性地利用，档案开放的最高形式是公布，尽量将开放档案公布，利用者不亲自上门就能接触到这些档案信息，这将大大有利于信息的传播。

（四）开放档案应该让社会公众“充分、自由”地利用

这种“充分、自由”地利用，主要表现在，只要利用者有正当的利用目的，履行正常的手段，在不损坏档案的前提下，可任意利用所有已开放的档案，而不应有任何其他的限制。

（五）档案开放应当依照有关法律、法规的规定

即应当依照如档案的封闭期限、提前或推迟开放的条件、利用手续和要求、他人合法权益的保护等等有关法律、法规的规定。

《中华人民共和国档案法》第 19 条规定：国家档案馆保管的档案，一般应当自形成之日起满 30 年向社会开放。经济、科学、技术、文化等类档案向社会开放的期限，可以少于 30 年，涉及国家安全或者重大利益以及其他到期不宜开放的档案向社会开放的期限，可以多于 30 年。

《中华人民共和国档案法实施办法》第 19 条规定：各级国家档案馆保管的档案应当按照《中华人民共和国档案法》的有关规定，分期分批地向社会开放，并同时公布开放档案的目录。档案开放的起始时间是：中华人民共和国成立以前的档案（包括清代和清代以前的档案；民国时期档案和革命历史档案）；中华人民共和国成立以来形成的档案，自形成之日起满 30 年向社会开放；经济、科学、技术、文化等类档案，可以随时向社会开放；涉及国防、外交、公安、国家安全等国家重大利益的档案，以及其他虽自形成之日起已满 30 年但档案馆

认为到期不宜开放的档案，经上一级档案行政管理部门批准，可以延期向社会开放。

可见，档案开放是国家法律赋予档案馆的重要职责，各级国家档案馆应当做好档案开放工作，让社会公众走进档案馆，贴近档案信息，把死档案变为活信息，把档案库变为思想库、智慧库、信息库，更好地体现“五位一体”的公共服务功能。

二、档案开放鉴定的概念内涵

我国档案开放鉴定这一概念来自于档案鉴定。

一般说来，传统档案鉴定主要是指档案文件的价值鉴定，即通常所说的狭义上的鉴定，指档案管理业务环节之一，用以判定档案的价值，确定保管期限，并通过价值的核查对失去保存价值的档案剔除销毁。随着档案工作实践的发展，档案开放利用和信息流通需求增加，档案开放鉴定作为档案鉴定内容之一日益得到重视。葛荷英指出，在《中国大百科全书》（档案学分册）中，档案鉴定原指“甄别档案文件的现实价值和历史价值，进行存毁处置的档案业务工作。”档案鉴定按性质可划分为价值鉴定、质量鉴定和使用鉴定三种，档案的开放鉴定列入档案的使用鉴定范畴，她认为，“档案开放鉴定是指档案馆馆藏档案对社会开放范围的鉴定，它的主要任务是区分馆藏档案中哪些可以开放，哪些要控制使用，所以又叫档案划控鉴定。”档案的开放鉴定，重在从效率和公平角度审视档案的利用，以政策法规为最主要依据，着眼于各种现实需求，但也要防止危害国家安全及国家和公

民利益，损害商业秘密和公民隐私。⁴²

根据相关概念，结合实际工作，档案开放鉴定可理解为：

档案开放鉴定是指各级国家档案馆按照《中华人民共和国档案法》、《中华人民共和国档案法实施办法》规定，对达到一定期限的档案是否需继续控制使用而进行判定的活动。其内涵包括：鉴定的对象是馆藏档案；鉴定的目的是区分开放与不开放档案；鉴定的组织者实施者是各级档案馆、专业档案馆；鉴定的依据是国家现有的法律法规和业务规范；鉴定工作需按照一定程序进行。

档案重在管理，贵在利用，管理是手段，利用是目的。充分发掘档案信息资源的价值，是档案馆工作的目标方向。档案开放是档案利用工作的重要方面，档案开放鉴定是档案开放的前期工作，直接关系和影响到档案开放工作的成效，两者具有密切的关联性。如果档案开放鉴定工作做得不好，出现本应开放的档案不开放，或者本应不开放的档案开放了，就会造成两种严重后果：一是档案信息长期被封闭，大大降低档案的保存价值和历史价值，档案“存凭、留史、资政、育人”的作用得不到发挥，档案馆“为党管档、为国守史、为民服务”的职责得不到体现，档案法律得不到具体遵守，档案事业发展将受到严重制约；二是将对国家利益、国家安全造成损害，对维护社会稳定、维护人民群众利益、构建和谐社会带来不利影响。

第三节 档案开放鉴定现状分析

⁴² 葛荷英.档案鉴定理论与方法[M].档案出版社,2002:131.

一、档案开放鉴定的属性特点

(一) 政治性。档案开放鉴定工作本身具有政治性。各级国家档案馆保存的档案，绝大多数形成于公务活动中，其中相当部分是涉及党和国家机密的文件，如果开放不当，就会给党的事业和国家利益造成损害。因此，档案鉴定工作在保证最大限度地开放应开放档案，满足社会各界对档案的利用的同时，还要确保档案馆馆藏涉密档案和需要控制使用的档案能够得到有效控制，杜绝因开控不严造成失泄密事件的发生；其次，档案内容具有政治性。自古以来档案作为阶级斗争的产物，档案自然记录、反映许多涉及政治运动、财产纠纷等社会问题，这些档案如果向社会开放不当很可能产生社会矛盾，因此在开展开放鉴定工作时，必须将政治性作为首要考虑因素。⁴³要以党的十九大报告提出的总体国家安全观为指导，从维护国家安全的高度来认识档案鉴定工作，坚持国家利益至上，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，统筹好保密与开放利用之间的关系，增强保密意识、安全意识，细化安全管理制度，把维护国家和人民利益作为划控鉴定的根本原则要求。⁴⁴

(二) 法律性。档案开放鉴定工作不能随意而为，馆藏档案的开放、利用、涉密档案的解密等工作必须依照国家、地方有关法律法规及有关规定和要求来开展。有研究者认为，档案开放鉴定工作具体包括了涉密档案降解密和鉴定区分开放与控制使用两项工作，其中，涉密档案降解密工作的主要依据是《中华人民共和国保守国家秘密法》

⁴³钱海峰.档案开放鉴定工作的问题及对策研究[J].北京档案,2016(4):19-20.

⁴⁴李宝玲.坚持开放共享理念多维视觉看待划控[N].中国档案报,2018-8-4(3).

及其《实施条例》、《中华人民共和国档案法》及其《实施办法》；开放档案工作的主要依据是《中华人民共和国政府信息公开条例》和各单位制定的《划控鉴定办法》等。⁴⁵云南省档案馆开放鉴定依照的法律法规主要有：《中华人民共和国档案法》第19条、《中华人民共和国档案法实施办法》第20条、《各级国家档案馆开放档案办法》（国家档案局1992年2号令）《中华人民共和国保守国家秘密法实施条例》第16条和的17条、《中华人民共和国政府信息公开条例》第9条、第10条、第11条和第12条，国家档案局与各部委办局共同制定并颁布执行的有关专业档案开放利用的法律法规以及《云南省档案条例》、《云南省档案馆馆藏档案资料利用规定》、《云南省国家档案馆管理办法》等，并在此基础上于1988年，2015年先后制定了《云南省档案馆关于开放档案暂行办法》、《云南省档案馆数字化档案开放鉴定办法》具体指导档案开放鉴定工作。

此外，从档案利用实例来看，档案开放鉴定工作的法律性还表现在：开放档案在解决争端、处理案件、落实政策、解决山林土地争议、解决职工养老保险和福利待遇等方面所发挥的不可替代的法律凭证作用。

（三）专业性。档案开放鉴定是融合了档案管理学、历史学、社会学等学科，具有一定专业性的工作，表现在：国外国内依照不同的社会文化背景对开放鉴定依据的基础理论和指导思想、组织管理、工作原则和职责要求等都提出了不同的理论、要求或实践内容，体现出

⁴⁵王勤.关于新时代档案开放鉴定工作的思考[N].中国档案报,2018-7-5(3).

该工作具有较强的专业性；档案开放鉴定的内容涉及党和国家各项事业的方方面面，包括政治、经济、文化、军事等各个领域的信息资源，需要鉴定人员根据一定标准，在学习和掌握相关专业基础知识基础上，结合档案开放可能出现的社会利用后果对档案是否开放进行鉴别、判断和处置，尤其是对于医疗档案、公证档案、科技档案等专业性较强的档案进行开放鉴定时，更是需要在相关专业部门或人员的指导下，谨慎地进行，不可仅从档案管理角度自行鉴别判断。

（四）政策性。各级国家档案馆在从事开放鉴定工作的过程中，要严格遵守在国家的政策文件中具有明确规定的专业档案的保管期限、提供利用范围及要求，如涉及勘界情况档案的开放和利用，要依据国家民政部、国家档案局印发的《行政区域界线档案管理办法》处置；涉及婚姻档案的开放和利用，应按照国家民政部和国家档案局联合颁发的《婚姻登记档案管理办法》执行等。⁴⁶值得注意的是，档案开放鉴定要紧扣社会政策调整和变动趋向，按相关规定及时调整控制和开放的范围内容，适时将群众关切、利用程度高的非涉密档案向社会开放，真正体现档案馆的社会服务功能。

（五）公共信息资源性。明确馆藏档案的公共信息资源属性，肯定其开放的必然性，是做好开放鉴定工作，真正意义上的发挥馆藏档案公共性价值的基础。

公共信息资源，即“所有公共部门生产、采集、加工、组织的，进入公共领域，为公众公开利用的，反应和维护公共利益活动的信息

⁴⁶钱海峰.档案开放鉴定工作的问题及对策研究[J].北京档案,2016(4):19-20.

集合及其他相关要素。各级国家档案馆的公共信息资源管理主体地位，是《中华人民共和国档案法》规定的，“档案馆是集中管理档案的文化事业机构，负责接收、收集、整理、保管和提供利用各分管范围内的档案”。一方面，它作为公共信息资源管理的主体，应根据公众的信息需求，准确、及时、效率地开发并开放公共信息资源为公众提供服务，即开放符合规定的馆藏档案信息资源，满足公众需求；另一方面，公共信息资源的公共性特征，决定了其所有权应归全体公民，即公众有权利无偿获得和使用公共信息资源。因此，馆藏档案的最终所有权应是属于全体公民的，公众有权利对满足开放条件的馆藏档案提出利用申请，档案馆也有义务将馆藏档案开放，开放是对公众权利的保证。⁴⁷在所有门类的公共信息资源中，政府信息资源是权重最大的组成部分，而馆藏档案作为政府积极主动系统收集和管理的公共信息，所遵守的全宗整理原则体现了政府机构形成的各类档案的系统性与完整性，包括政治、经济、文化、军事等各个领域的信息资源，纵向时间跨度大。档案馆内保存的档案，包括已经开放的部分，即公共信息资源，以及处于保密期的准公共信息资源。未开放的部分理论上自形成之日起满30年也将向社会开放，最终成为公共信息资源。馆藏档案作为公共信息资源的重要组成部分，开放是其基本属性的要求。⁴⁸因此，档案开放鉴定工作，决定了馆藏档案的开放范围与程度，开放档案越丰富，将极大程度丰富并充实这一公共信息资源库。

⁴⁷周纳新.政府信息公开环境下档案开放鉴定实践与思考[J].档案管理,2011(6).

⁴⁸邓建清.档案开放鉴定工作存在的主要问题及对策[J].档案时空,2014(8).

二、档案开放鉴定的原则遵循

档案开发鉴定原则是指导做好档案开放工作的指导思想，是制定档案开放具体措施的重要依据。目前，关于档案开放鉴定原则有以下几种意见：

（一）安全原则

指档案馆开放档案既要依法有效保护档案实体不受损毁，又要维护国家和社会的利益不受损害，即实体安全和政治安全。

确保开放档案安全，一方面从档案实体而言，要求优先对开放档案进行数字化，以档案数字化副本代替原件提供利用；另一方面档案开放鉴定工作并不是单纯的档案业务工作，而是一份存在政治风险的特别任务，档案馆要坚持从维护国家安全和社会稳定的高度开展档案开放鉴定工作，并根据政治所提出的要求，在对档案进行全面分析基础上，确定一定政治敏感词或内容，作为开放鉴定工作的红线，同时，在涉及个人政治处理方面的档案要从严鉴定，确保不出政治纰漏，未经开放审核、审批的档案不得以任何形式公开，严防有损国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定的档案被开放。

档案安全原则的提出，依据档案法律法规、国际标准和相关文件：

1. 国内法律法规方面。《中华人民共和国档案法》第一和第五条关于立法宗旨和档案工作原则条款，明确提出要有效保护档案和维护档案的完整与安全；《中华人民共和国档案法》第19条和《中华人民共和国档案法实施办法》第20条规定，涉及国家安全或者重大利益以

及其他到期不宜开放的档案向社会开放的期限，可以多于30年，具体期限由国家档案行政管理部门指定，报国务院批准施行；

2. 国际档案标准方面。2012年布里斯班第十七届国际档案大会上，由国家档案理事会最佳实践与标准委员会利用工作组起草的《档案利用原则》获得一致通过。它提出“……开放的前提是不违反档案安全规定或必要的利用限制”；

3. 国家档案局近年来也相继印发相关通知，要求做好开放档案划控、鉴定工作，开展开放档案等方面专项检查等，对档案开放提出明确规定。

（二）服务原则

指档案馆应最大限度地满足社会对馆藏档案的利用需求，除开放后有损于国家、社会组织和个人利益的档案外，都要尽可能开放，其强调的是以向社会开放、方便公众利用为普遍，以限制利用、延长开放期限为例外，包括了服务内容、手续、方式等方面的服务等等。⁴⁹

从社会利用角度出发，这一原则可拓展为“以开放为原则，以不开放为例外”，提出为充分保障公众对档案利用的合法权益，适应当前信息化利用的要求和趋势，即除在保密期或者限制利用期限内的档案，其余档案均应向社会开放。

此外，从档案馆工作角度出发，服务原则也可理解为档案利用需求导向原则。社会需求是档案开放鉴定的主要风向标，档案馆可不定期开展档案利用情况统计，对利用率高的档案全宗进行评估反馈，以

⁴⁹马素萍.关于国家档案馆档案开放问题的探讨[J].档案学研究,2014(6):42-47.

确定优先进行档案开放鉴定的范围。这一过程中，还应根据工作实际创建一定的快速反应机制，将常规鉴定与实时鉴定相结合，实行常用档案依照计划开放和急用档案突击优先工作模式，及时便捷地为利用者提供档案信息。⁵⁰

档案服务原则的提出，依据档案法律法规、国际标准和相关文件：

1. 国内法律法规方面。《中华人民共和国档案法》第 1 条和第 5 条关于立法宗旨和档案工作原则条款，明确指出是为了有效地利用档案和便于社会各方面的利用；《中华人民共和国档案法》第 19 条明确规定，档案馆应当定期公布开放档案目录，并为档案的利用创造条件，简化手续，提供方便；《中华人民共和国档案法》第 19 条和《中华人民共和国档案法实施办法》第 20 条关于经济、科学、技术、文化等类档案向社会开放的期限，从“可以少于 30 年”到“可以随时向社会开放”，以及馆藏档案自形成之日起已满 30 年但档案馆认为到期仍不宜开放的档案，应当经上一级档案行政管理部门的批准，才可以延期向社会开放的有关规定，这些都说明档案法律法规关于档案开放的立法精神是以尽可能开放、方便利用为原则，对延期开放档案提出了需要审批的限制条件。虽然对于“经济、科学、技术、文化等类档案”没有后续规章或规范性文件加以明确，但在不损害国家、社会组织和个人利益前提下，积极探索随时开放档案的范围和内容符合法律法规关于档案开放的立法精神；

2. 国际档案标准方面。《档案利用原则》规定，档案工作者“通

⁵⁰李怡林.关于信息化时代档案开放鉴定工作的思考[J].卷宗,2015(7):84.

过印刷品、数字产品、机构网站或与外部的出版合作项目等方式，主动地将公众普遍感兴趣的馆藏提供利用。在决定如何公布档案时，档案工作者应考虑到利用者的需要”，“档案工作者要提供最大限度的档案利用……要努力缩小法定限制范围”等等，⁵¹

3. 指导性文件方面。2014年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》第三部分“建立健全方便人民全宗的档案利用体系”中对创新服务形势、强化服务功能、加大开放力度等方面提出了明确要求。其中提出，各级国家档案馆要严格按照《中华人民共和国档案法》积极开展档案鉴定工作并开放应开放的档案。各档案馆要依法做好档案查阅服务，改进查阅方式，简化利用手续，免除利用收费，最大限度满足利用者需求。在服务内容上，既要做好帮助有关单位建立和管理档案的服务，又做好为社会各方面提供档案利用及政府信息公开、其他信息的服务，特别要积极把涉及民生的各类档案、信息及时整理、鉴定出来，优先提供利用，更好为维护人民群众合法权益提供支持。

（三）保护原则

即隐私保护原则，是指开放档案不得违反国家有关知识产权保护的法律规定，不得有损公民声誉和合法权益。

众所周知，知识产权是人类智力劳动产生的智力劳动成果所有权，其依照法律赋予符合条件的作者、发明者或成果拥有者在一定期限

⁵¹ 李音,张轶哲.国际档案理事会权威对外发布的《档案利用原则》[N].中国档案报,2012-10-19(3).

内享有的独占权利，一般包括版权（著作权）和工业产权。⁵²而个人隐私是指公民个人生活中不愿为他人公开或知悉的秘密，是自然人享有的对其个人的、与公共利益无关的个人信息、私人活动和私有领域进行支配的一种人格权。⁵³

档案保护知识产权和个人隐私原则的提出，依据档案法律法规、和相关国际标准：

1. 国内法律法规方面。《中华人民共和国档案法》第 21 条、《中华人民共和国档案法实施办法》第 25、26 条规定，对于向档案馆移交、捐赠、寄存档案的单位和个人，对其档案中不宜向社会开放的部分提出限制利用意见的，档案馆开放公布档案时应维护他们的合法权益，不得违反国家有关知识产权的法律规定；

2. 国际档案标准方面。《档案利用原则》规定，在相关法律基础上，承认符合文化规范的隐私权，尊重私人资料所有者的权力；捐赠档案和个人档案的利用受移交协议（如捐赠契约、遗嘱或者往来信函）中设立的条件限制。国家有关部门指定的相关规定，如最高人民法院关于人民法院在互联网公布裁判文书的规定（2013 年 11 月 13 日最高人民法院审判委员会第 1595 次会议通过，自 2014 年 1 月 1 日起施行），要求人民法院在互联网公布裁判文书时，应当删除自然人的家庭地址、通讯地址、身份证号码、银行账号、健康状况、动产或不动产权属证书编号等信息。⁵⁴

⁵²<http://www.baidu.com> 百度百科.知识产权保护.

⁵³<http://www.baidu.com> 百度百科.个人隐私..

⁵⁴<http://www.court.gov.cn> 最高人民法院网站.

三、档案开放鉴定的职责划分

各级国家档案馆、档案形成部门、保密部门、相应上级主管部门等分别对档案开放鉴定承担一定职责。

（一）各级国家档案馆是档案开放鉴定工作的责任主体

档案开放鉴定工作是馆藏档案依法向社会开放前必须履行的工作程序，是档案馆履行职责的必然选择。一方面国家相关法律法规均明确档案馆对档案开放鉴定负有不可推卸的职责。《中华人民共和国档案法》明确规定档案馆保管的档案，一般应当自形成之日起满 30 年向社会开放。经济、科学、技术、文化等类档案向社会开放的期限，可以少于 30 年。涉及国家安全或者重大利益以及其他到期不宜开放的档案向社会开放的期限可以多于 30 年。国家档案局和国家保密局联合颁发的《各级国家档案馆馆藏档案解密和划分控制使用范围的暂行规定》是档案开放鉴定工作的主要依据，也明确提出各级国家档案馆保存的中华人民共和国成立前形成的历史档案、中华人民共和国成立后形成满 30 年的已解密档案和未定密级的其他档案应控制使用的 20 项内容；另一方面，也有学者支持应由档案人员开展鉴定这一理论，如美国著名档案学家谢伦伯格认为档案人员才能胜任鉴定工作，因为文件按利用文件的主体为参照具有两种价值，第一价值（对文件形成者的凭证价值）和第二价值（对文件形成者以外其他利用者的历史与文化价值），正是以第二价值为主选择永久保存的文件最终转化为档案，而档案人员置于档案形成者与档案之间，更适合鉴定工作。

（二）档案形成部门是档案开放鉴定工作的权力主体

一方面《中华人民共和国政府信息公开条例》为档案开放政策中的责任划分作出规定，明确机关档案室作为行政机关的文档管理机构，在参与和执行政府信息公开同时实际上已经承担了向社会提供公共档案信息的责任；另一方面《中华人民共和国保守国家秘密法》亦规定，机关、单位对拟移交各级国家档案馆的尚在保密期限内的国家秘密档案，应当进行解密审核，对本机关、本单位产生的符合解密条件的档案，应当予以解密。同时，这一观点来自英国档案学家希拉里·詹金逊，他认为文件形成者是鉴定的权力主体，文件是行政管理无意识的副产品，是行政活动和事务处理的原始证据，不能被后来的加工者人为干预，它是文件形成者的职责，应由他们决定档案鉴定，而档案人员不宜参与文件的鉴定和销毁。⁵⁵

（三）保密部门是档案开放审查的参与者

档案开放与档案降解密工作息息相关，需要保密部门的专业判定。《中华人民共和国保守国家秘密法》明确规定，已依法移交各级国家档案馆的属于国家秘密的档案，其解密办法由国家保密行政管理部门会同国家档案行政管理部门另行制定；保密行政管理部门应当依法对机关、单位定密工作进行指导、监督和检查，对发现的问题及时纠正或者责令整改。但在实际工作中，按照“谁定密、谁审批、谁负责”的原则，虽然提出了“谁定密、谁解密”解密工作要求，但具体操作

⁵⁵张娟.关于档案开放鉴定的探讨[J].北京档案,2009(11):24-25

⁵⁶傅荣校,骆晓亦.论档案鉴定理论的发展[J].浙江大学学报(人文社会科学版) 2003,33(6).

往往是“一密定终身”，档案形成单位、机关、企事业单位档案部门基本未对档案划控提出相关意见，开展档案降密、解密难点重重。当前，鉴于档案馆公共服务责任与期望日益增加，但到期档案数量庞大，解密责任过重的现实，保密部门或应强化对其解密工作的指导，给予相关政策引导，赋予其对档案形成机关的解密工作进行监督、协助和审查的权力，让档案馆将主要精力集中到提供信息服务上来。

（四）相应上级主管部门是档案开放鉴定的监督人

档案工作承担着为党管档、为国守史、为民服务的职责，具有鲜明的政治属性。丁薛祥同志在中央档案馆国家档案局调研时强调，档案工作要始终牢记“档案工作姓党”，坚决维护习近平总书记在党中央和全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，坚决贯彻党中央决策部署，在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，确保档案工作、整个档案系统始终沿着正确政治方向前进……提出了档案的解密开放和安全保密等工作的具体要求。当前，随着全国档案机构改革的开展，党对档案工作的领导日趋加强，省级档案局（馆）划归省委办公厅管理后，作为档案局（馆）的上级主管，档案开放鉴定随之成为其工作组成内容，负有一定监督责任。云南省档案馆 1988 年自开展第一批馆藏历史档案开放鉴定以来，共向上级主管部门中共云南省委办公厅、云南省人民政府办公厅报告开放档案情况 4 个批次，按照相关批复意见会同省国家保密局进行档案保密审查，确保了开放档案的安全性、保密性，充分体现了档案工作服务党务、政府中心工作服务的功能。

以上四个部门权责明确，构成档案开放鉴定主要参与者。然而实际工作中，因为档案时间跨度大，行业涉及面广、包括文书、人事、会计、司法、外事等内容和照片、音像、实物等载体形式，而档案开放鉴定工作受人为、主观因素的影响，难免出现仁者见仁智者见智的不同鉴定结论，所以，为确保开放鉴定的准确性，还需要各行业的参与和协助。

四、档案开放鉴定的影响因素

档案开放鉴定工作受多方面因素的影响：

（一）期限因素

这里的期限应当理解为档案开放的时间界限。《中华人民共和国档案法》第 19 条规定：档案馆保管的档案，一般应当自形成之日起满 30 年向社会开放。经济、科学、技术、文化等类档案向社会开放的期限，可以少于 30 年，涉及国家安全或者重大利益以及其他到期不宜开放的档案向社会开放的期限，可以多于 30 年。《中华人民共和国档案法实施办法》第 19 条规定：档案开放的起始时间是中华人民共和国成立以前的档案（包括清代和清代以前的档案；民国时期档案和革命历史档案）；中华人民共和国成立以来形成的档案，自形成之日起满 30 年向社会开放；经济、科学、技术、文化等类档案，可以随时向社会开放；涉及国防、外交、公安、国家安全等国家重大利益的档案，以及其他虽自形成之日起已满 30 年但档案馆认为到期不宜

开放的档案，经上一级档案行政管理部门批准，可以延期向社会开放。

《各级国家档案馆开放档案办法》中规定：各级国家档案馆保存的档案，一般自形成之日起满三十年向社会开放，经济、科学、技术，文化等类档案，可提前开放，涉及国防、外交、公安、国家安全等国家重大利益的档案，可自形成之日起满五十年开放。上述所有档案，如按国家有关规定需要继续保密或应控制使用，档案馆应继续延期开放。

毋庸置疑的是，国家的法律已经将档案开放的时间界限界定得十分清楚，即凡是满 30 年的档案都应当进行开放鉴定，凡是符合开放条件的档案都应当及时向社会开放，这是法律赋予档案馆的职责，是档案馆应当完成的一项重要业务工作。

（二）密级因素

档案馆满 30 年的馆藏档案中，有很多是标明密级的档案，对于这部分档案，首先面临解密问题。《各级国家档案馆馆藏档案解密和划分控制使用范围的暂行规定》规定：各级国家档案馆保存的 1991 年 1 月 1 日前形成的标有“绝密”、“机密”、“秘密”字样的档案(以下简称涉密档案)，其解密工作，由各级国家档案馆负责进行；对形成将满 30 年的涉密档案，原档案形成的机关、单位，认为仍属国家秘密的，应当自该档案形成届满 30 年之日前的 6 个月，通知(以文书形式，以下皆同)同级档案行政管理机关和国家档案馆，逾期未通知延长保密期限的，由各级国家档案馆按照本规定第七条办理；1991 年 1 月 1 日前形成的未进馆的涉密档案，其解密工作由各档案形成机关、单位负责进行，在向各级国家档案馆移交前，要完成清理工作，

否则不予受理；各级国家档案馆保存的经济、科学、技术、文化类涉密档案，根据需要认为有必要提前开放的，应当向原档案形成机关、单位发出要求提前解密的通知，有关机关、单位应当在接到通知的6个月内做出答复，未予答复的，档案馆可根据有关规定办理；原档案形成的机关、单位被撤销或者合并，对其所形成的涉密档案的密级和保密期限做出处理决定的工作，由承担其原职能的单位负责；无相应的承担机关、单位的，由档案馆负责；各级国家档案馆对所保存的国家秘密档案和划入控制使用范围的档案，应当依照国家有关法规并根据实际工作需要，制定审批手续并严格执行，不得擅自开放或者扩大利用、接触范围。可见，《各级国家档案馆馆藏档案解密和划分控制使用范围的暂行规定》已经将涉密档案的解密职责划分得十分清晰。

开放鉴定前需完成解密工作，原则上涉密档案只有经过解密，方能进行开放鉴定，凡是未经解密的档案，不能列为鉴定范围，也不符合开放要求。馆藏档案中，有相当部分是在计划经济背景下形成的涉密档案，这些档案至今未能进行解密，严重制约了档案开放鉴定工作，最终成为档案开放的瓶颈问题。而解密工作之所以滞后，原因主要是职责不清，对国家的相关规定不了解或不执行，该履行解密职责的单位不愿意承担解密责任，认为档案一旦进了档案馆，解密就是档案馆的责任；另一方面，经过多次机构改革，一些职能单位经撤、转、并之后不再存在，档案馆无法对接相关单位开展解密工作。档案馆方面，因对档案的生成背景、标密背景不了解，加之馆藏档案数量庞大，筛选涉密档案工作量大，解密工作推进迟缓。

（三）内容因素

内容是档案开放鉴定最重要的鉴定要素，档案能不能开放，关键看其内容是什么。《各级国家档案馆馆藏档案解密和划分控制使用范围的暂行规定》中，对各级国家档案馆保存的中华人民共和国成立前形成的历史档案，中华人民共和国成立后形成满 30 年的已解密的档案和未定密级的其他档案应控制使用的 20 项内容进行了相应规定（可详见具体内容，此处略），是各级国家档案馆开展鉴定工作最重要的业务遵循和评判标准，是确保档案开放鉴定安全的依据，其明确了不开放档案的范围，对档案馆开展鉴定工作具有重要的指导意义。各级国家档案馆都应当按照《规定》要求规范开展鉴定工作，避免扩大开放范围或缩小开放范围的做法。目前，一些档案馆依此规定，结合馆藏档案特点和鉴定中的经验教训，还制定了具体鉴定规则，细化了《规定》中的条款，指向更加明确，这些做法是可取的，实践证明是有效的。

档案内容向社会开放后，将会产生何种社会效应，有的是可以预见的，而有的则无法预见，视角不同，预期也不完全相同，这是鉴定中比较难以把握的评判点。

（四）人员因素

高业务素质人员是做好开放鉴定工作的保障。种类繁多，内容复杂各异的档案鉴定，对鉴定人员的政治素养、文化素养、历史知识、业务素养等各方面提出了高要求，需要责任心强、政策水平较高、政治敏锐性强、作风严谨的人员来从事这项工作。人员挑选方面，很多

档案馆积累了丰富的工作经验，从事鉴定工作的往往都是一些从事档案工作时间长、熟悉档案业务、具有人生阅历丰富、政策水平较高、工作责任心强的同志。在鉴定中，他们能全面分析档案形成的历史背景、时间脉络、具体内容，从档案的外观、期限、密级、形式、保存价值等多个角度进行综合评判，从而保证了鉴定的质量。实际工作中，有的档案馆的开放鉴定人员工作岗位变动较为频繁，业务技能不高，较难把控档案开放与不开放的划控标准和依据，造成鉴定工作中出现应开不开、应控未控的现象，问题较多。有的档案馆确定的鉴定任务定额偏高，鉴定人员没有充裕时间考量鉴别档案，在开与不开的选择上，往往出现应开不开、从严处理的情况。我们认为，各馆的档案开放鉴定工作一方面要保持人员的相对稳定，一方面要合理设定任务工作进度或额度，保证鉴定工作的质量。

（五）环境因素

制约档案开放鉴定的环境因素，主要是社会政治环境。在档案开放鉴定时，我们要把不同历史时期的档案文件，置于现实的社会政治环境中进行考查，来看其是否适宜于开放。比如“文化大革命”时期以阶级斗争为纲，执行的是极左的政治路线，难免造成许多冤假错案以及与客观事实相违背的东西，如果不考虑当时的社会环境，把那时的档案全部开放，就会影响我们现在安定团结的政治局面。制约档案开放的环境因素，除社会政治环境外，还有社会人物环境、社会地理环境等因素的影响。比如档案中有许多反映人物活动的情况，有历史人物的，也有现代人物的；有已故人物的，也有还活着的人物的；有

本地人物的，也有外地人物的。从反映人物的性质来讲，有正面的，也有反面的，等等。在档案开放过程中，反映一定人物内容的档案，尤其是涉及现实生活中的和反面材料的人物档案的开放，这种影响就更为突出。因此，在档案开放鉴定中，主要是处理好有关死人与活人、正面内容与反面内容档案文件的关系，一般情况下，后者要严于前者。又如内容记载地域边界纠纷的档案开放与否，也要认真对待，特别是档案内容是反映边界纠纷而未解决的，必须加以控制。⁵⁷

五、档案开放鉴定的问题难点

目前，档案开放鉴定工作相对滞后，远不能适应形势发展的需要，存在不少问题和难点，主要表现在以下四个方面：

（一）现行档案开放鉴定标准与实际档案开放工作的不适应

国家标准方面：目前档案开放与控制的标准还是1991年修订的《各级国家档案馆开放档案办法》，已出台了20余年。20余年的时间，影响档案开放与控制的因素已经发生了很大的变化，原有的档案开放鉴定标准已经不能完全适应当前实际情况。同时，档案开放相关法律法规普遍存在范围笼统等问题，在实践中可操作性不强，难以具体把握。

地方标准方面：由于各地档案馆馆藏档案情况错综复杂，制定一个能够满足各地各方面需要的鉴定标准是不现实的。各地方档案馆需在开放实践基础上进行总结提炼，逐步形成一个比较完整、细化、实用的标准。但一些地方档案馆的档案开放鉴定标准不够完备，过于刻

⁵⁷ 邓海洲,唐建国.论档案开放鉴定[J].档案学通讯,1991(4):11-13.

板、简单，不能全面涵盖馆藏，不利于档案开放的规范、准确。还有一些档案馆的档案开放鉴定工作比较粗放，仅仅是根据案卷标题做出判断，准确性难以得到保证。另外，地方档案馆馆藏档案中涉及外交、国防、国家安全等“国家重大利益”的档案较少，而涉及民生的档案却越来越多，亟需根据这些档案的特点，结合政务公开的要求，制订新的完善的档案鉴定标准。

此外，相关标准中缺乏保护档案馆的免责条款也是影响档案开放鉴定工作的因素之一。现在的人们对法律的意识越来越强，人们对公开档案需求也越大，在一定程度上，会造成档案的公开和保密的冲突，严重的可能会引起法律纠纷，档案馆很可能在公开档案的过程中为自己带来连带性的责任。目前很多档案工作人员认为，档案馆虽然有义务为公民提供档案资源，但是在公民查阅使用时造成严重的档案信息泄露而引来法律责任，这就不应该将责任完全推到档案馆的身上，应有一个合理的责任区分或责任缓解来鼓励档案馆的开放鉴定工作。

（二）保密与解密，控制与开放之间的关系处理不当

一些档案馆对保密与解密、控制与开放依然存在两种比较偏激的观念，有待转变。一种是档案无密可保，无密可控，都可以解密开放；另一种则是谨慎过度，对解密与控制工作过分求稳，该解密的不解密，该开放的不开放。据不完全了解，现在后一种情况更多于前一种。对比一些馆际间开放数据，可以看到，大体同一时期、同一类机构档案的鉴定，其开放结果相差较大，这说明不同档案馆在开放尺度把握上，宽严不尽一致。2014年3月国务院公布实施的《中华人民

《中华人民共和国保守国家秘密法实施条例》明确规定：机关、单位不得将依法应当公开的事项确定为国家秘密，不得将涉及国家秘密的信息公开。因此，正确处理保密与解密，控制与开放的关系，是提高档案开放率的重要因素。

1991年9月27日由国家档案局和国家保密局联合颁发的《各级国家档案馆馆藏档案解密和划分控制使用范围的暂行规定》，对档案开放鉴定工作做了相应规定，成为档案开放鉴定的主要依据。它明确提出各级国家档案馆保存的中华人民共和国成立前形成的历史档案，中华人民共和国成立后形成满30年的已解密的档案和未定密级的其他档案应控制使用的20项内容。然而鉴定工作第一线的同志普遍反映该规定过于原则和笼统，面对纷繁复杂的档案，鉴定工作人员多少有点难以适从。

其一，从开放鉴定工作的实践看，在档案馆建国后的档案中，由于存在大量历次政治运动有关的档案材料，而这些档案又与“人”的因素混杂在一起，使得档案中存在大量涉及个人名誉及隐私的材料，而在《各级国家档案馆馆藏档案解密和划分控制使用范围的暂行规定》中，有关个人名誉和隐私的条款描述较其他方面更为原则，确实令人难以掌握。针对这种情况，惯常的做法是根据国家已有的规定，再结合本单位馆藏实际制定更为具体的细则和办法，作为本单位开放鉴定工作的依据。

其二，馆藏到期档案中往往有标注密级的档案，由于长期以来档案工作人员的惯性思维，自动地就认为标注密级就需要保密的，不能

够开放。根据《中华人民共和国保守国家秘密法》第15条规定“国家秘密的保密期限，除另有规定之外，绝密级不超过三十年，机密级不超过二十年，秘密级不超过十年。”馆藏到期档案，是指《中华人民共和国档案法》中所规定的产生满三十年的档案，因此已经过了保密期。可以说，《中华人民共和国档案法》之所以规定对产生满三十年的档案进行开放鉴定，就是因为最高级别的绝密级档案的保密期限不能超过三十年，因此对标注有秘密的档案即判定为不开放的做法是不正确的。

其三，解密主体不明晰。依据《中华人民共和国保守国家秘密法实施条例》第16条和17条的规定，已经依法移交各级国家档案馆的属于国家秘密的档案，由原定密机关、单位按照国家有关规定进行解密审核。机关、单位被撤销或者合并的，该机关、单位所确定国家秘密的变更和解除，由承担其职能的机关、单位负责，也可以由其上级机关、单位或者保密行政管理部门指定的机关、单位负责。但现实中，往往标密档案生成机关并没有按照规定按期解密，而是仍由鉴定人员来做。

（三）档案开放鉴定的主体责任不明

1991年国家档案局、国家保密局颁发的《各级国家档案馆馆藏档案解密和划分控制使用范围的暂行规定》，如《规定》第二条：“……标有“绝密”、“机密”、“秘密”字样的档案，其解密工作，由各级国家档案馆负责进行”。而2010年4月29日由第十一届全国人大常委会第十四次会议修订的《中华人民共和国保守国家秘密法》和2014

年3月1日起施行的由国务院公布的《中华人民共和国保守国家秘密法实施条例》第16条规定：“已经依法移交各级国家档案馆的属于秘密的档案，由原定密机关、单位按照有关规定进行解密审核”，都对密级文件的解密工作进行了规定。且此《规定》也不能涵盖各部门、各单位从专业角度上对本部门、本单位秘密及密级具体范围的要求。同时，工作人员在工作中也没有总结档案开放鉴定的特点和规律，没能形成全国统一的适应时代发展需要的开放鉴定标准、控制使用范围和流程，而是各自为阵，即使针对同一单位也因工作人员的素质、理解判断能力的差异，对具体问题的理解判断角度的不同，对档案的开放鉴定结果也不一样，经常出现档案清查和重复返工现象。

此外，随着信息技术的日新月异和互联网的无线延伸，社会已进入到数字化、信息化、网络化时代，档案信息化程度的加大，为数字化档案开放鉴定工作提供了可能。但由于各级档案馆推进数字档案馆建设的程度不一，馆藏档案“存量档案数字化、增量档案电子化”的实现有块有慢，相当一部分档案馆的档案开放鉴定工作还停留在以“卷”为单位进行鉴定，常常因一个案卷仅有1-2份文件不能开放，导致整卷档案不能开放，大大影响了档案开放利用效率。

（四）社会利用需求与档案开放鉴定工作存在一定矛盾

一方面是工作量大浩瀚的馆藏资源与档案馆有限的人力、物力、财力之间的冲突，让开放档案鉴定工作力不从心。改革开放以来，档案利用的群体在不断壮大，除过去主要以党政机关及其工作人员为主外，其他社会组织、学者、公民个人对档案的利用需求也在不断地增

强。随着政务公开的推进，社会公众知情权的意识不断增强，特别是在婚姻、公证、房地产、城市拆迁、招工、独生子女、社会保障、医疗、保险、出国等与人民切身利益密切相关等方面，需要利用档案来维护自身权益。利用需求的增加，迫切要求各级档案馆不断加大档案开放的力度，增加档案开放的数量，拓展档案服务的领域和范围。近年来，随着我国改革开放和社会主义市场经济的发展，社会的活跃程度大大增加，从而为档案数量的骤增提供了条件。所形成的档案数量骤增，直接导致档案馆管理工作量增大档案存量和移交进馆的档案增量都是巨大的，档案馆人力、物力、财力有限，难以及时完成海量馆藏的鉴定工作。

另一方面，档案鉴定人员专业知识有限，一定程度影响了档案开放鉴定结果精准与否。开放档案的鉴定工作是一项兼具专业性和政策性的工作，它不仅涉及档案价值实现的问题，更涉及知识产权、信息安全、信息知情权等法律关系，完全交由档案馆的鉴定部门单独予以准确鉴定、评估并提供利用往往不太现实。比如民国时期的测算道线点、导线角度、坐标、图根点、地籍图，乡镇村耕地图，民族边界宗教，矿产分布、勘测，科技、科研、课题项目等，涉及到许多不同学科的专业知识和复杂渊源，学档案出身的鉴定人员因受专业所限，颇感吃力。即使是复合型、高技术的人才也无法对来源广泛、主题丰富的档案及其形成背景、过程非常熟悉。

再一方面，敏感档案内容的鉴定存在一定争议。公民的隐私主要

包括七个方面的内容：⁵⁸一是公民自然状态的隐私。如个人身高、体重、出生、死亡等情况；二是公民健康状况的隐私。如遗传病、生理状况、生理缺陷、生育情况等；三是公民婚姻状况的隐私。如结婚、离婚、复婚等情况；四是公民财产状况的隐私。如纳税、经济收支、存贷款、保险金交纳和理赔、遗产继承等情况；五是公民受处分、处罚的隐私。如受党纪、政纪处分，公民犯罪、被判决和受刑事处罚等情况；六是公民科技成果的隐私。如发明专利、工艺制造秘密、祖传秘方等情况；七是公民政治、哲学、宗教信仰等方面的隐私。⁵⁹随着进馆档案资源内容、类别的丰富，近年来，我国因私查档的利用需求逐年攀升，为解决个人财产继承、经济纠纷、工作待遇、劳动保险等问题而查档的公民占有相当比例。更有研究显示，有关个人的学历和履历、业绩和财产、家世和家族的档案具有长久利用价值。然而，这些利用需求高涨、利用价值长远的档案恰恰是最容易泄露个人隐私的“重灾区”。由于开放档案侵犯个人隐私的情况隐蔽性强、监管难度大，各级综合档案馆如不及早规范涉私档案的开放利用工作，必然导致各种矛盾和隐患不断滋生。

比如文书档案中的干部任免审批表（包含详细的履历鉴定结论等信息），人员处分材料或结论，尤其是政治运动（四清，三反、五反、肃反、反右、批林批孔、审干、三讲、整党）中涉及的个人处分、审查评议、群众征求意见，政治运动中的工作简报，反映某人存在问题

⁵⁸肖文建,毛勇.论档案开放利用中隐私权的保护[J].档案学通讯,2006(6):53-56.

⁵⁹陈萌.论档案馆档案开放鉴定中个人隐私的保护[J].天津档案,2013(5):8.

的群众来信来访材料，提干过程中的征求意见，标密统计表（工作任务、工资、职工情况、党员登记表）等等；比如医院的各项评比，评比结果差的年度随即取消文明单位的牌子，还有部分医疗纠纷、患者投诉等等；比如对某个城市地区、某个单位机构负面的考评意见等，到底划分控制的尺度该如何把握，是否需要控制？如果开放是否就是不尊重事实？

在信息公开占据主导地位的形势下，合理、适度地保护档案中个人隐私信息是我国各级综合档案馆开放鉴定工作的核心任务。从国家政策、业务实践、国际趋势和社会意识角度调整和规范涉及个人隐私档案的开放鉴定工作，对于维护公民知情权和隐私权、充分发挥档案价值具有重要作用，需要工作中具体问题具体分析，不断总结。

第三章 云南省档案馆开放鉴定原则、程序及划控方法探索

根据 1980 年 5 月 19 日中共中央书记处召开的 21 次会议做出了开放历史档案的重要决定和 1987 年《中华人民共和国档案法》提出的“国家档案馆保管的档案，一般应当自形成之日起满三十年向社会开放”相关规定，云南省档案馆自 1988 年开始开展了馆藏档案开放鉴定工作，从最初只鉴定馆藏历史档案到鉴定已到期现行档案，从以“卷”为单位进行鉴定到以“件”为单位进行鉴定，档案开放鉴定工作得到了长足发展，积累了一定经验。

第一节 云南省档案馆开放鉴定工作概况

一、实体档案（案卷）开放鉴定阶段

主要是对馆藏历史档案和部分到期现行档案开展的开放鉴定工

作，时间为1988年至2007年。

（一）档案开放鉴定基础准备工作

1988年10月，为做好第一批历史档案开放鉴定工作，云南省档案馆开展了一系列准备工作：

一是对馆藏38万卷档案进行摸底后，预计除涉及国家安全或者重大利益和不宜开放的档案以及未满30年的档案需要控制使用外，约有28万卷左右的档案可以向社会开放；二是明确了历史档案优先，先历史档案后现行档案、边整理边开放的分期分批开放的原则；三是提出了6项具体工作步骤：1. 拟定档案开放的实施办法和各项查阅利用等规章制度；2. 严格区分开放与控制使用的范围，对档案进行逐卷、逐份区分，按照规定做到界线清楚，标记明显。开放以卷为单位，凡一个案卷内有一份属于控制使用的，即整卷列为控制使用的范围；3. 组织力量编制检索工作，凡属于开放的档案，均应经过整理编目，编制著录卡片或案卷目录，提供利用者自行检索；4. 开放的档案要加快缩微拍照的进度，逐步替代档案原件提供利用；5. 逐步做好开放档案中破损档案的修裱工作；6. 设置向社会开放的阅览室、目录室；最后是明确了档案开放鉴定工作机构和制度规范。组织了档案鉴定领导小组和工作小组具体负责馆藏档案开放鉴定工作，所拟定的《云南省档案馆关于开放档案暂行办法》依据相关规定，明确了12项应控制使用档案的具体范围（具体内容不宜公开）。

同时，云南省档案馆还于2018年以省两办名义印发了《云南省档案馆关于查阅利用开放档案的暂行规定》，对开放档案查阅利用和出

版公布做出相应规定。

（二）档案开放鉴定的成果

云南省档案馆馆藏档案内容丰富，保存着清朝同治六年以来的清代档案、辛亥革命以来的民国时期档案、第二次国内革命战争时期红军长征过云南和中国共产党云南地下党、滇桂黔边区纵队的革命历史档案和中华人民共和国建国以来涉及云南政治、经济、文化发展的各方面档案，对研究近现代史有着重要的作用。

为大力开发档案信息资源，有效为社会主义现代化建设事业服务思想指导下，1988年至2007年，馆藏155个全宗历史档案全宗30万余卷档案（含革命历史档案）和形成时间满30年的现行档案全部完成开放鉴定工作，并开展了部分1988年至1995年档案开放鉴定，开放比例分别为91%和13%（以2017年底云南省档案馆馆藏量为基数进行测算）。

经鉴定为开放的档案，在确保不涉及国防、外交、公安、国家安全、民族事务等党和国家重大利益及产权纠纷、个人政审、私人权益档案等内容外，经省委、省政府批准，共分7个批次向社会开放历史档案27万余卷、现行档案5万余卷，内容涉及教育、建设、医疗、新闻、民政、司法、工业、交通等，包括了建国前云南各省级政府机构和各党、团组织在滇的组织沿革、机构设置、官员任免，职掌和处理事务的呈文，批复，统计报表等；云南财政金融，银行事业的机构设置，经营概况和人员情形；修建滇缅铁路，滇缅公路，官商合修个碧石铁路和叙昆铁路以及全省公路建设的机构、经费、工程设计、营运情况和图纸资料等；官府，商民兴办纱厂，开发商埠，修建矿业的规

模，机器设备，技术员工，经营概况等历史情况；云南兴办教育、设置学堂、选派留学人员和社会各界捐款办学等等，成为民众了解云南历史的第一手资料，是建设云南、发展云南经济的可靠参考，凭证材料。

云南省档案馆鉴定为开放的案卷目录，经云南省政府办公厅、云南省国家保密局审批后，按全宗编制了开放案卷目录，为向社会提供查阅利用服务提供了有效保障。

15
云南省人民政府办公厅（函）

—云政办函（1989）1号

关于云南省档案馆开放部分档案的批复

省档案局：

云档发（1988）53号文收悉。根据中央有关开放历史档案的精神和国家《档案法》有关规定，省人民政府同意你局报告，从一九八九年开始开放部分历史档案（按开放目录）。请加强领导，搞好管理，按中央精神严格掌握好开放日期及范围，严格执行开放档案的利用手续和有关规定。

云南省人民政府办公厅

一九八九年一月三日

办公厅

1989年云南省档案馆第一批开放档案的批复



云南省档案馆开放案卷目录

附：云南省档案馆开放档案统计表（案卷级）

云南省档案馆开放档案统计表（案卷级）

批次	时间	历史档案		现行档案		文件依据
		涉及全宗数 (个)	案卷数 (卷)	涉及全宗数 (个)	案卷数 (卷)	
第一批	1989年	10	19881			云政办函(1989)1号, 云档发(1988)53号
第二批	1993年	8	72059			云档馆字(1993)16号
第三批	1994年	122	183382			云档馆字(1994)15号
第四批	1996年			50	25411	云政办函(1996)154号
第五批	1998年	8	88	62	14308	云档发字(1998)56号
第六批	2004年			16	13813	云保局函字(2004)24号
第七批	2007年			12	1601	云南省国家保密局2007年11月30日复函
合计		148	275410	140	55133	备注：现行档案重复全宗22个，应计为118个全宗。

二、数字化档案（文件）开放鉴定阶段

主要是对馆藏数字化档案开展的开放鉴定工作，时间为2011年至

今。

（一）数字化档案开放鉴定基础准备工作

首先是数字档案开放鉴定平台的建设。2008年，云南省档案馆被列为“数字档案馆建设”省级试点单位，开始实施数字档案馆建设战略，大力推进档案资源的“存量数字化，增量电子化”，建设了基于OAIS（开放档案信息系统）的数字档案馆应用平台，并在此平台上，开展了数字档案在线开放鉴定应用，实现了数字档案开放鉴定流程的规范化和自动化，对提高档案鉴定效率，加快档案开放速度，进一步提高档案信息服务的能力和水平，促进封闭式的传统档案馆向开放式的公共档案馆的转变打下了良好基础，不仅利于档案原件的安全保护，实现档案信息资源的整合，还利于民生档案的专题开发和社会共享。

其次是明确了档案开放鉴定工作机构和制度规范。云南省档案馆开放鉴定工作由开放鉴定工作委员会和下设办公室具体组织开展，并结合相关法律法规制定了《云南省档案馆数字化档案开放鉴定办法》作为馆藏档案开放鉴定的应用指南和操作依据，对开放鉴定标准、开放鉴定流程、开放鉴定审核审批等做出规定，明确了20项不宜开放档案的具体范围。

（二）数字化档案开放鉴定的成果

截止2017年底，云南省档案馆共对馆藏92个历史档案全宗和16个现行档案全宗共计14万余卷档案、2500万余画幅以“件”为单位逐条逐页进行鉴定，拟开放文件级条目288万余条，其中经2018年分2批报送云南省国家保密局进行保密审核后，涉及40个全宗、42万余条

文件级目录可对社会开放。

附：云南省档案馆开放档案统计表（案卷级）

云南省档案馆开放档案统计表（文件级）

保密审查批次	时间	全宗号	开放文件级 (条)	起止时间	文件依据
第一批	2018年2月	1068	8099	1934-1950	云保局函 (2018)45 号
		1075	2167	1939-1955	
		1079	1712	1939-1940	
		1083	26542	1938-1949	
		1090	7049	1936—1950	
		1096	2272	1942-1949	
		1108	6863	1939-1948	
		1112	112	1931—1951	
		1114	1017	1941—1944	
		1115	133	1941-1943	
		1117	731	1947-1949	
		1123	102	1940-1949	
		1127	2717	1934-1948	
		1128	2197	1946-1949	
		1130	1229	1941-1945	
		1134	12314	1930-1950	
		1141	4777	1949	
1143	2000	1949-1950			

		1144	2397	1939-1950	
		1145	965	1942-1950	
		1147	708	1943-1949	
		1152	6453	1940-1950	
第二批	2018年12月	1016	23150	1920-1950	云保局函 (2018)192 号
		1021	10789	1929-1950	
		1029	6601	1939-1946	
		1031	3147	1938-1949	
		1044	89518	1942-1949	
		1045	260	1946-1949	
		1046	4208	1930-1949	
保密审查批次	时间	全宗号	开放文件级 (条)	起止时间	文件依据
第二批	2018年12月	1048	21784	1930-1950	云保局函 (2018)192 号
		1059	57263	1933-1950	
		1063	11699	1938-1949	
		1064	19923	1926-1950	
		1069	3773	1942-1949	
		1088	19655	1936-1950	
		1092	20927	1939-1950	
		1105	5796	1913-1949	
		1109	9201	1947-1948	
		1124	21619	1939-1949	
		1142	7065	1930-1950	
合计(40个全宗)			428934		

第二节 云南省档案馆数字化档案开放鉴定程序实践

云南省档案馆数字化档案开放鉴定工作,是指依照档案法律法规及国家和省相关规定,科学分析档案内容,准确划定数字化档案开放及控制使用范围的过程。

一、开放鉴定组织构成

一直以来，云南省档案馆开放鉴定工作分别由开放鉴定领导机构（开放鉴定工作委员会）、开放鉴定部门（开放鉴定工作委员会办公室）承担相应工作。

（一）开放鉴定领导机构（开放鉴定工作委员会）由局（馆）主要负责人牵头组成，其职责是按工作统筹部署，具体组织、协调和落实负责档案开放鉴定工作：对档案开放鉴定工作提出中长期规划；研究决定档案开放鉴定工作中的重大问题；对档案开放鉴定业务规范、二审结果提出审核意见。

目前，云南省档案馆数字化档案开放鉴定工作委员会由局馆长担任委员会主任、各副局长担任副主任，各部门主要负责人担任委员；开放鉴定计划（包括拟鉴定档案全宗、内容、数量、时间安排）的拟定、鉴定结果的报审必须经鉴定工作委员会审核形成书面意见，同时开放档案经相关部门审核后由馆长批准公布。

（二）开放鉴定部门（开放鉴定工作委员会办公室）职责是：拟定档案开放鉴定工作计划；拟定档案开放鉴定相关业务规范；组织实施开放鉴定一审、二审，并对已完成开放鉴定二审档案全宗进行整理，办理开放档案审核、报批。

2011年，经云南省编办同意后，云南省档案局新增设立电子文件备份管理处专门负责馆藏数字化档案开放鉴定工作。目前，云南省档案馆数字化档案开放鉴定委员会办公室设于备份管理处，由17名

同志在云南省档案局馆数字化档案馆应用平台内开展开放鉴定一审、二审工作。

从开放鉴定工作委员会办公室人员组成结构来看，特点鲜明：一是人员配备充分。局（馆）领导高度重视开放鉴定工作，共配备一审、二审开放鉴定人员 17 名，由备份管理处一位副处长具体负责分管，其中，处级（调研员、副调研员及）以上同志 11 人，占人员总数 65%；二是老中青结合。既有档案工作经验丰富、政策性强的老同志，也有作风严谨、学历程度高的中、青年同志参与，平均年龄 50 岁，均有参加国家级、省级课题经历，个人学历涉及档案、历史、民族、宗教、外语、经济等。

二、开放鉴定流程步骤

云南省档案馆数字化档案开放鉴定工作以历史档案优先、边鉴定边开放的方针，采用直接鉴定法，以数字化档案文件级为单位，逐件逐页进行，其流程包括解密审查、开放鉴定、开放鉴定审核、档案开放审批四个步骤。

（一）解密审查

解密是指依照《中华人民共和国保守国家秘密法》的有关规定，通过一定的形式或履行一定的手续，解除某一国家秘密事项的密级，使其不再受到保密法律法规及保密管理措施限制的过程。

1. 解密审查的档案范围

随着形势的发展、时间的推移和情况的变化，对不需要继续保密

或需要公开的事项及时解密，非常必要。《中华人民共和国保守国家秘密法实施办法》第 15 条对解密的条件作了明确规定，即：该事项公开后无损于国家的安全和利益的；从全局衡量公开后对国家更为有利的，有上述情形之一的，确定该事项密级的机关、单位就应当及时予以解密。按照相关规定，解密的办法分为四种：（1）自行解密，即保密期限届满的国家秘密事项自行解密；（2）经主管机关、单位正式公布后，即视为解密并免除通知；（3）提前解密，即保密期限尚未届满的国家秘密事项，符合解密条件不需继续保密的，原确定密级和保密期限的机关、单位或者其上级机关可以及时解密，并通知有关机关、单位；（4）按上级和有关保密工作部门通知解密。

根据以上，云南省档案馆明确了馆藏现行档案解密审查的档案范围：（1）保存在档案形成部门保密期限即将届满的档案；（2）保存在档案形成部门保密期限未届满的档案；（3）保存在档案馆保密期限即将届满的档案；（4）保存在档案馆保密期限未届满的档案。

2. 解密审查的方式

（1）形成单位涉密档案解密审查

目前，该项工作由接收整理处在档案移交环节进行，由档案移交单位形成移交档案解密条件说明，对移交档案内容，解密条件进行明确。

（2）馆藏档案涉密档案解密审查

2015 年，云南省档案局与云南省国家保密局联发《云南省档案局 云南省国家保密局关于进一步加强档案数字化安全保密工作的通

知》（云档联发〔2015〕10号），对数字化档案开放鉴定中的解密审查做出明确规定，具体流程为：

涉密档案筛查登记。该项工作由局办公室行文通知，按照馆藏档案数字化进程安排以全宗案卷级为单位依次进行，由管理保护处、电子档案管理处结合部门工作职责分别于数字化前和数字化中两个工作环节进行。其中，管理保护处结合保密检查工作，按照档案数字化进度开展涉密档案筛查登记，将涉密档案筛查工作前置于数字化前，通过逐卷翻阅，填写涉密档案登记表，记录下涉密档案档号、筛查人、筛查日期；电子档案管理处督促数字化加工公司在进行数字化拆卷时对前一登记步骤中遗漏的涉密档案进行再次登记。

涉密档案数字化。为确保涉密档案安全，做好数字化过程中的信息安全保密，馆藏涉密档案数字化与非涉密档案数字化分步进行，明确涉密档案加工公司必须取得《云南省档案数字化服务机构备案证书》及《中华人民共和国国家秘密载体复制许可证》，无诉讼案件记录，且加工人员经过相关保密培训和档案知识培训等。

涉密档案解密工作：档案馆将档案形成、移交单位已进馆涉密档案筛查情况函相关单位，要求由档案形成、移交单位组织人员开展降密、解密工作，并做出书面回复意见。

（二）开放鉴定

云南省档案馆数字化档案开放鉴定工作每年均列入局馆年度重点工作任务，以画幅数计算，按人员年龄层次定额分配到每位一审人员，并按月统计、公布任务完成进度。同时，年度开放鉴定任务量以

鉴定人员数量进行调整，例如，2017年工作量为900万页，2018年工作量为700万页。

1. 开放鉴定档案范围请示审核

确定开放鉴定全宗。根据数字化完成和数据移交情况，通过对馆藏数据库内拟开放鉴定全宗已数字化案卷数量、文件级目录数量、画幅数量进行统计梳理，由数字化开放鉴定工作委员会办公室（即备份管理处）形成请示意见报告分管局领导和局馆长批准后进行。

2. 组织鉴定

档案开放鉴定工作人员按照鉴定标准和流程，在指定办公区域，使用开放鉴定专用电脑专机专用，在管理系统开放鉴定模块中，根据授权对档案进行逐页鉴定，准确划分档案开放及控制范围，并对涉密档案进行密级著录补充；数据库管理人员按照确定全宗划拨档案数据开放鉴定权限给一审、二审人员。二审人员作为开放鉴定管理员，对拟开放鉴定全宗进行任务打包、分配，确定每一批次档案的一审、二审人员，并填写《数字化档案开放鉴定任务包登记表》（附件1），原则上每一批次以100卷为限。

3. 一审

一审鉴定人员选择鉴定等级，并补充著录文件密级，2. 一审档案开放鉴定工作人员按照鉴定标准和流程，在指定办公区域，使用开放鉴定专用电脑专机专用，在管理系统开放鉴定模块中，根据授权对需鉴定的档案逐条、逐件、逐页进行鉴别，逐页鉴定，准确划分档案开放及控制范围，并对涉密档案进行密级著录补充，完成后填写《数

数字化档案开放鉴定工作流程单》(附件 2), 提交数据。

4. 二审

二审鉴定人员对一审确定为开放或提前开放的档案以不低于 20% 的抽查比例进行抽查, 结合档案内容修正相应鉴定等级, 完成后填写《数字化档案开放鉴定工作流程单》(附件 2), 提交数据。

值得注意的是, 传统开放鉴定因以卷为单位进行, 往往会遇到一卷档案中因一两份文件不适宜开放, 而导致整卷档案被控制的情况。对此, 云南省档案馆在开展馆藏档案数字化基础上, 采取开放鉴定与数字化同步的技术路线开展工作, 有效解决了这一问题。

实际工作中, 以全宗为单位开展数字化档案开放鉴定的优缺点各为突显。

优点方面: 以全宗为单位开展数字化开放鉴定可与馆藏档案数字化进程紧密结合, 数字化一个鉴定一个, 在鉴定过程对数字化成果进行检验和补充, 及时反馈错误信息, 将图像挂接错误, 图像故障、题名著录错误等情况的案卷或文件提交档案数字化加工管理部门进行修正, 确保数字化全宗信息完整、有效。

缺点方面: 虽然开放鉴定工作以历史档案优先为前提, 但实际工作中, 在无数字化历史档案提供开放鉴定前提下, 也对馆藏数字化现行档案有选择性地开展开放鉴定工作。由于现行档案全宗形成时间较晚, 时间跨度大, 既有已满 30 年档案, 也有未满 30 年档案, 既有革命历史档案, 也有新中国成立后涉及各行业发展、各历史政治运动或历史事件等等内容, 对鉴定划控工作造成一定难度。一方面针对未

30 年档案，在其内容不涉及需控制内容基础上提出了“提前开放”概念，但是随着鉴定时间变化，需鉴定内容往往需根据满 30 年这一期限进行重新梳理，工作量较大；另一方面，由于一审、二审鉴定人员对档案内容的认识理解有异，难免对同一份文件或档案形成不同意见，并且由于二审抽查比例为 20%，难免会对一审鉴定错误造成漏查，存在风险。

（三）开放鉴定审核

《云南省档案馆数字化档案开放鉴定办法》对开放鉴定审核做出以下规定：

1. 二审工作完成后，经局（馆）分管领导同意，拟开放档案目录按如下原则送相关单位审核：原立档单位存在的，送原立档单位审核；原立档单位撤销或合并后其全宗已终结的，不再进行审核；馆藏中华人民共和国成立前形成的拟开放历史档案，不再进行审核；

2. 经过相关部门审核或按前款规定不需审核的拟开放档案目录，报开放鉴定工作委员会审核，说明开放鉴定情况、拟开放和不开放档案内容、数量和所占比例等，经局（馆）主要领导同意后，报省保密局审核；

3. 在鉴定、审核、审批流程中，对于有异议的鉴定意见，实行后置程序意见优先原则，即二审意见与一审意见不一致的，以二审意见为准；审核意见与二审意见不一致的，以审核意见为准；审核意见与审批意见不一致的，以审批意见为准。

（四）档案开放审批

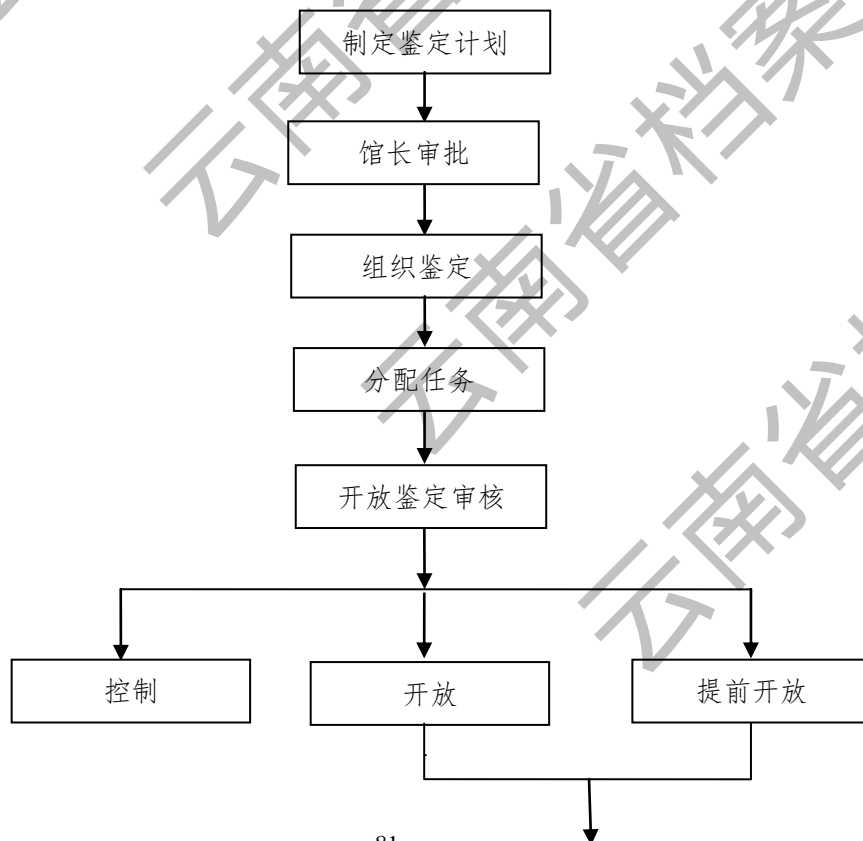
1. 上级主管部门审批

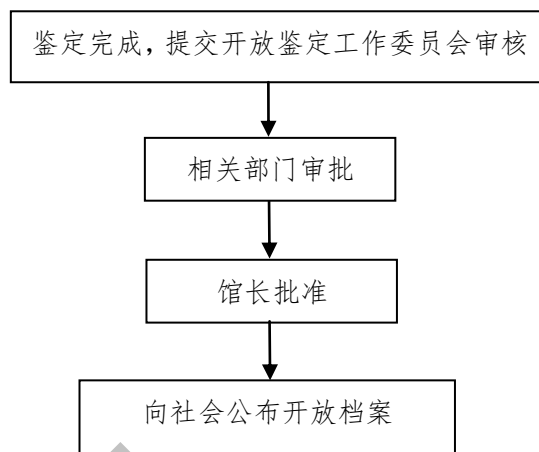
2018年10月，由云南省委省政府两办联合印发的《云南省档案馆馆藏档案资料利用规定》规定，经鉴定，符合开放条件的馆藏档案，必要时报省委办公厅批准后予以开放；中华人民共和国公民和社会组织均可查阅利用开放档案；暂不符合开放条件的，报省委办公厅批准后控制使用，并定期组织鉴定。

2. 开放档案信息发布按照“谁公开、谁审查、谁负责”原则，执行审批制度。

按照《云南省档案局信息发布工作制度》，经档案开放鉴定审核审批完成的开放档案还需按“先审批，后发布”的程序填写《云南省档案局信息发布保密审查表》(附件3)，办理审批手续后向社会公布。

附：云南省档案馆数字化档案开放鉴定工作流程





三、开放鉴定机制规范

为规范档案开放鉴定工作，建立健全档案开放鉴定规章制度，规范工作机制必不可少。根据《中华人民共和国档案法》、《中华人民共和国保守国家秘密法》、《云南省档案条例》等法律法规和《各级国家档案馆馆藏档案解密和划分控制使用范围的暂行规定》、《各级国家档案馆开放档案办法》等相关规定，云南省档案馆制定了一系列制度办法。

1988 年开展档案开放鉴定之初即制定了《云南省档案馆关于开放档案暂行办法》，对馆藏开放档案的期限和范围、条件和要求、利用手续、公布和出版权限及控制档案范围等内容做出明确规定；制定了《云南省档案馆关于查阅利用开放档案的暂行规定》，明确我国公民、港澳台侨胞、外国机关和外国人等利用档案的手续方式和利用权限等；2011 年，随着馆藏档案数字化进程的开展，开放鉴定工作从实体档案案卷级鉴定转变为数字化档案文件级原文鉴定，制定了《云南省档案馆数字化档案开放鉴定办法》，对鉴定标准、鉴定程序、利

用范围进行明确；2015年，在总结经验基础上，为进一步规范馆藏数字化档案开放鉴定工作，保障档案信息的安全保密，满足数字档案馆向社会提供利用的需求，档案馆对《云南省档案馆数字化档案开放鉴定办法》进行修改调整，确定不宜开放档案标准20项；2017年11月，《云南省国家档案馆管理办法》由云南省人民政府令第211号公布，于2018年1月1日起施行，明确涉密档案密级变更或者解密工作的主体相应为机关、事业党委、社会团体等档案移交部门；国家档案馆开放档案应当组织鉴定，符合开放条件的，由本级档案行政管理部门批准，其中重要档案经档案行政管理部门同意后报本级人民政府批准，经批准的档案一律向社会开放；2018年，为优化开放鉴定工作流程，提高对外开放档案的安全性、科学性和准确性，针对人员变动等实际情况，档案馆对档案开放鉴定工作委员会人员构成和工作职责进行调整。

四、开放鉴定框架系统

（一）系统简介

云南省档案局数字档案馆应用平台建构在省馆局域网、政务网、互联网多个网域上，采用稳定的体系结构。至2017年，云南省档案馆已建成一个符合时代发展潮流、初步具备现代化信息服务和电子档案管理功能的国家综合档案馆。

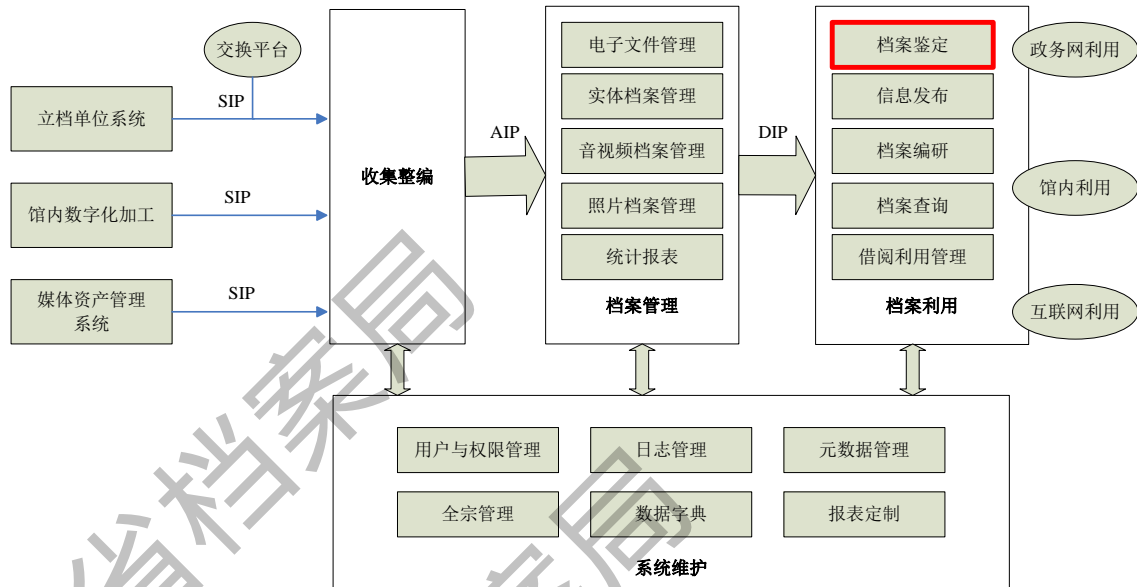


图 1 云南省档案馆基于 OAIS 的数字档案馆应用平台总体框架图

档案收集、管理和系统维护功能基于 C/S（客户端/服务器）架构实现（以下把基于 C/S 实现的这部分功能简称为 C/S 系统），档案鉴定、查阅利用功能基于 B/S（浏览器/服务器）架构实现（以下把基于 B/S 实现的这部分功能简称为 B/S 系统）。档案信息资源数据库是数字档案馆应用平台的基础，采用 Oracle 技术来开发，各个应用子系统全部构建在档案信息资源数据库上，实现信息资源共享。B/S 系统作为数字档案馆应用平台的一部分与其它子系统共享基于 Oracle11g 的档案信息资源数据库。B/S 系统的开发采用稳定成熟的开发平台和开发技术，使用 Java 编程语言，JSP 网络编程技术，基于 J2EE 开发平台进行高效的开发，获得稳定的可用性、可伸缩性，并支持异构环境。

系统能支撑 2000 万条以下条目数据和 1 亿页（数据容量 600T）以下原文的存储和管理；用户与系统除文件操作外所有交互的时间小于 30 秒，满足每小时 ≥ 10000 笔查询要求，条目检索速度 ≤ 3 秒，全

文检索速度≤5秒；支持200以上并发用户操作业务数据。系统运行在省馆内部局域网上，系统的网络安全纳入整个数字档案馆应用平台的网络支撑体系来规划，建立了安全的网络支撑平台，根据各网域安全级别的异同，制定了周密的、高性价比的安全体系，保障应用层的安全，保障不同网域互联安全。采取数据传输加密、信息包数字签名、用户数字证书认证与鉴别、统一授权、信息审计、数据分级存储、密钥管理等必要的安全措施；实施网络边界的物理安全策略、内部网络安全管理制度，配置了必要的查杀病毒软件、防火墙、入侵检测等安全设备或系统。系统功能使用方便、设置灵活、流程清晰，提供友好、亲切的人机交流通道。系统有良好的扩充性和可移植性，当业务需求发生改变时，能够方便、有效地对系统业务流程进行修改。

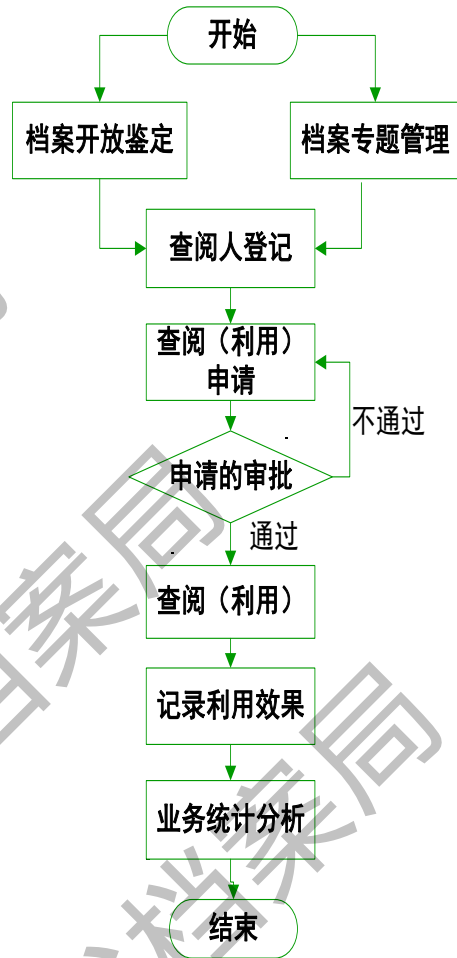


图 2 B/S 系统总体业务流程图

(二) B/S 系统档案开放鉴定业务流程分析

馆藏档案经数字化加工后形成的电子原文经验收入库后，首先由备份管理处对其控制属性进行鉴定，明确是控制、开放或提前开放。为提高档案开放率，要求以“件”为单位对数字化档案进行划控鉴定。因为需要鉴定的档案数量庞大，必须要成立一个专门的鉴定小组来完成这项长期的工作。鉴定小组由组长 1 名、一审人员若干、二审人员若干组成。业务流程如下图所示：

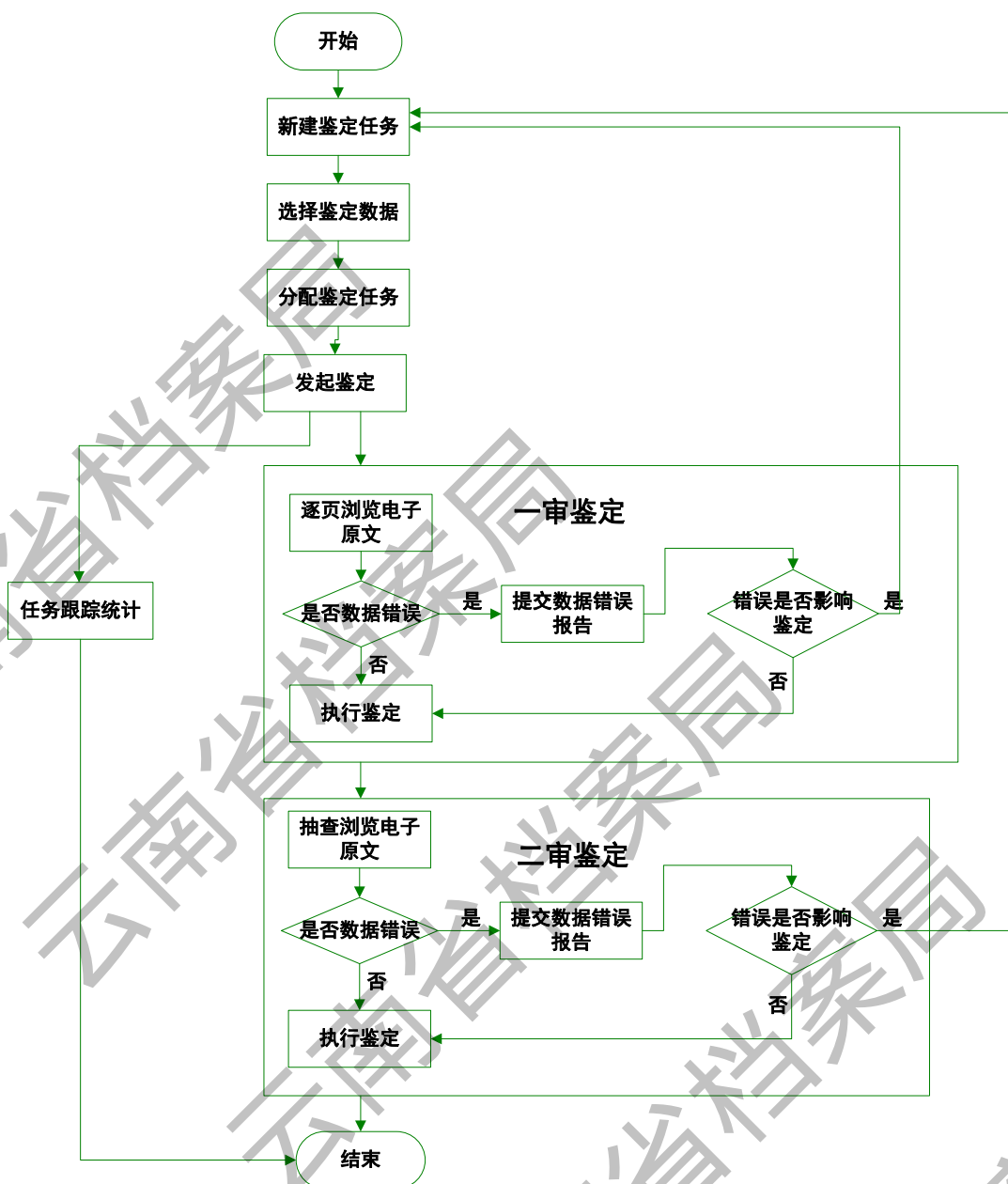


图 3 B/S 系统档案开放鉴定业务流程图

1. 鉴定组长创建鉴定任务，决定在一定时间段内哪些档案需要作何种类型的鉴定，即明确鉴定类型和鉴定对象（数据），并向一审、二审人员分配鉴定任务。组长可以根据工作开展情况暂停、修改、删除鉴定任务。

2. 一审鉴定人员接收鉴定任务，分文件级和案卷级逐一进行鉴定，

确定档案开放/控制标识、密级等属性，同时可以将鉴定过程中发现的档案数字化加工质量问题通过提交数据错误报告反馈到档案综合管理系统，以便于重新进行数字化加工。如果某个错误直接影响鉴定（如图像模糊、图像与标题不符），使该件档案无法鉴定，则需在错误修正后，重新鉴定该件档案。

3. 一审鉴定人员完成鉴定后，提交任务至二审鉴定人员。二审鉴定人员对鉴定任务按一定比例进行抽检，同样可修改档案属性和提交数据错误报告。二审鉴定完成则鉴定任务结束，如果二审抽检比例达不到要求，则不能结束任务。

4. 组长对鉴定任务、鉴定结果和工作量进行实时的跟踪、统计分析，各参与鉴定人员可以实时的统计本人的工作量。

5. 为便于系统维护管理，开放鉴定组织机构、角色和用户管理、日志管理、基础数据维护等系统维护管理功能都由 C/S 系统来实现。

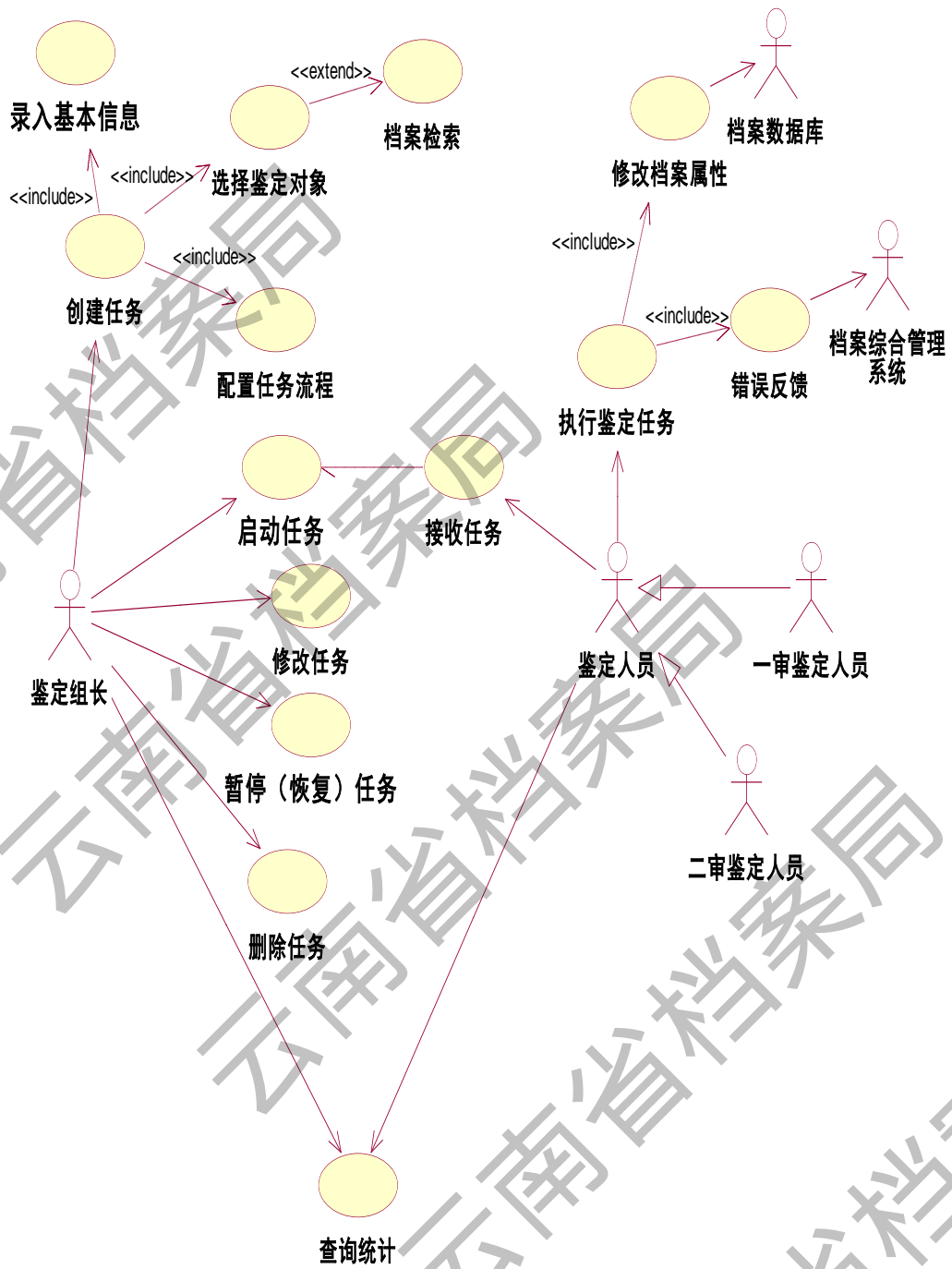


图 4 档案鉴定用例图

表 1 档案鉴定主要用例说明

用例名称	创建任务
用例描述	本用例适用于鉴定组长创建一项鉴定任务的操作
参与者	鉴定组长
前置条件	鉴定组长成功登录系统
后置条件	创建任务成功后，可启动这项任务的执行流程
基本流	<ol style="list-style-type: none"> 1. 鉴定组长进入新建任务页面； 2. 填写任务名称、执行周期等基本信息并保存； 3. 通过检索档案选择需要鉴定的对象（数据）； 4. 配置任务流程：确定一审、二审鉴定人员并分配任务，确定二审抽检比例。
备选流	<ol style="list-style-type: none"> 1、基本信息保存成功后即可检索到该项任务，并可进行修改、删除操作； 2、信息填写不完整或不规范不能保存任务，并给出相应提示； 3、抽查比率不得低于 20%。
用例名称	执行鉴定任务
用例描述	本用例适用于鉴定人员对数字化档案进行鉴定
参与者	鉴定人员
前置条件	鉴定人员成功登录系统，正确接收到鉴定任务
后置条件	鉴定结果有效，档案综合管理系统接收到数据错误报告
基本流	<ol style="list-style-type: none"> 1. 一审鉴定人员打开鉴定任务； 2. 对任务中的待鉴定档案电子原文逐个浏览，填写鉴定字段值（鉴定结果）并保存； 3. 如果鉴定中发现数字化加工错误，填写数据错误报告并提交至档案综合管理系统； 4. 一审鉴定完成后提交进行二审鉴定，二审鉴定人员以抽查方式进行鉴定，鉴定操作同一审鉴定； 5. 二审鉴定完成后，鉴定流程结束。
备选流	<ol style="list-style-type: none"> 1. 一审必须逐条鉴定，否则不能办结任务； 2. 二审抽检必须达到设定比率，否则不能办结任务。

（三）B/S 系统档案开放鉴定功能模块说明

档案开放鉴定各功能模块完成数字化档案开放鉴定的流程，包括鉴定组长创建、分配、修改鉴定任务，对鉴定任务进行实时的跟踪、统计分析；参与鉴定人员经过一审、二审，完成对档案的控制属性的鉴定，并可以就鉴定过程中发现的档案数字化加工质量问题提交错误

通知单、对鉴定任务完成情况进行统计。

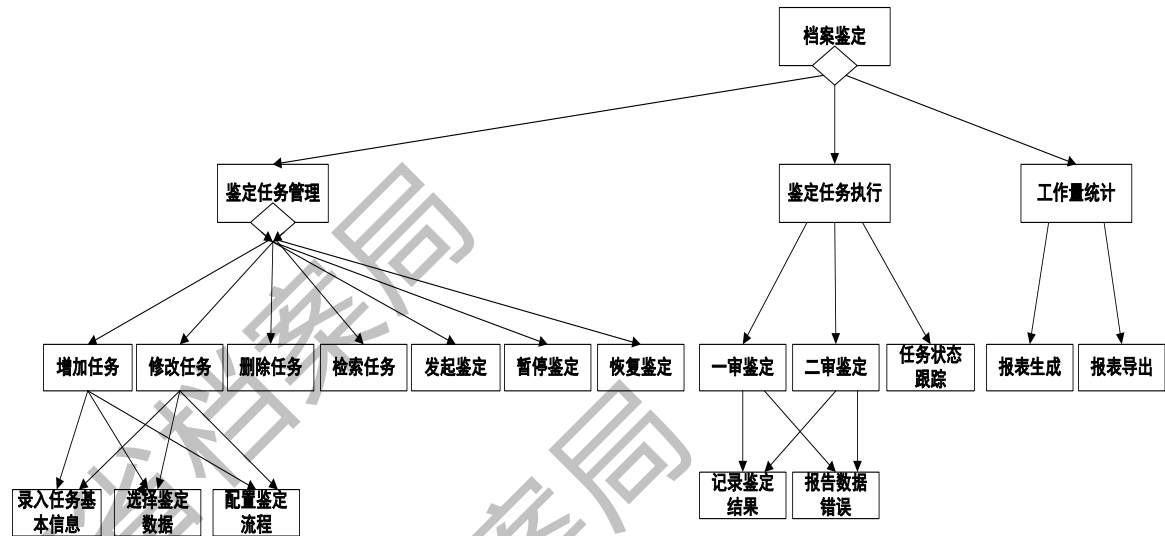


表 2 系统功能矩阵

序号	系统功能				系统操作	备注
	一级菜单	二级菜单	三级菜单	功能属性		
1	档案检索					分为馆藏档案检索和机关电子文件中心两个功能模块
1.1		直接检索		◆属性：（待定）	■点击目录下任一档案类型，显示该类型下全部档案条目	
1.2		条件检索		◆属性：（待定）	■对选定档案类型作条件组合检索	
1.3		跨类检索		◆属性：（待定）	■对所有档案类型下的全部条目作模糊检索	
1.4		全文检索		◆属性：（待定）	■对电子原文内容作模糊检索	

1.5		专题检索		◆属性：（待定）	■按专题关键字对专题库作模糊检索	
4.4		部门负责人已办事项		◆查询已审批事项	■查询	
5	档案鉴定					
5.1		新增任务				
5.1.1			鉴定 明细	◆填写鉴定明细单	■打开鉴定明细单	
5.1.2			鉴定 范围	◆档案检索 ◆选择需要鉴定的档案条目	■检索并勾选需要鉴定的档案条目	
5.1.3			分配 任务	◆指定一审鉴定人员 ◆指定二审鉴定人员	■记录任务流程和参与者	
5.2		发起鉴定		◆向鉴定人员发送任务	■按任务流程向参与者发送任务	
5.3		暂停（恢复）任务		◆属性：（待定）	■暂停任务流程	
5.4		一审鉴定		◆逐条浏览电子原文 ◆逐条修改档案控制标识 ◆填写错误报告单并提交	■逐条完成档案鉴定	
5.5		二审鉴定		◆逐条浏览电子原文 ◆逐条修改档案控制标识 ◆填写错误报告单并提交	■按 20%比例抽查一审鉴定结果	
5.6		工作量统计		◆多表查询统计 ◆按照表项查询统计 ◆按照具体属性查询统计	■查询多个表关联的信息，报表导出	
7	系统设置					
7.1		修改登录密码		◆属性：（待定）	■输入新密码，重新登录生效	
7.2		系统资源下载		◆系统插件、相关软件下载	■FTP 下载	

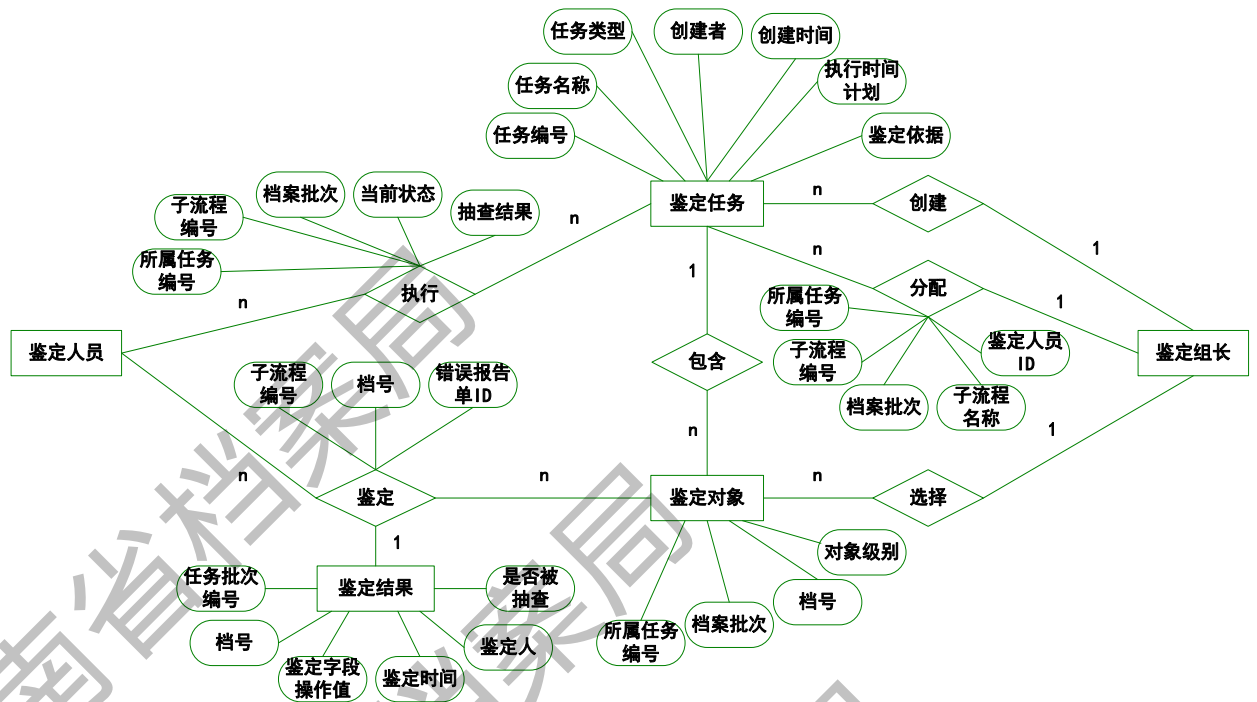


图6 档案开放鉴定实体关系 E-R 图

用户在进行档案开放鉴定活动时主要的交互过程如下：

鉴定组长新增一个鉴定任务，填写鉴定任务基本信息，包括：任务名称、鉴定类型（开放控制鉴定，保管期限鉴定，密级鉴定，其他字段鉴定）、鉴定依据等；检索出需要鉴定的档案数据，加入鉴定数据列表中；分配鉴定任务，为每一鉴定审查步骤（共支持三审）指定鉴定人员，每一审的鉴定人员不能相同；鉴定组长确认鉴定任务开始，一审鉴定人员在“我的任务”中收到鉴定任务。鉴定组长在发起鉴定前可以对新增的鉴定任务进行修改、删除操作；在鉴定过程中，鉴定组长可查看所有鉴定任务流程，并可暂停某一鉴定任务，暂停后，当前正在参与鉴定的鉴定人员不能再进行鉴定，鉴定组长可修改鉴定任务，修改鉴定任务之后，可恢复鉴定任务，让此任务继续执行。

一审鉴定人员收到鉴定任务后，必须逐条进行鉴定，每完成一个

条目的鉴定，系统都会在此用户对应的鉴定结果列表中增加一条记录。一审鉴定人员鉴定完成并确认后，系统将其鉴定任务设置为完成状态，一审鉴定人员不可再进行鉴定操作，系统自动将本鉴定任务发送至二审鉴定人员的“我的任务”中，并同时将一审鉴定结果复制给二审鉴定人员。二审鉴定人员对一审鉴定结果按 20%比例进行抽查，抽查比例不足 20%不能进行确认操作完成鉴定。二审鉴定人员完成审查并确认后本次鉴定任务流程结束，所有经过鉴定的档案条目的相关字段取值被系统更新为鉴定结果的取值。

在一审或二审鉴定过程中，鉴定人员如果发现数字化加工错误的档案，可提交错误报告至档案收集整编子系统以便数字化加工中心进行修改。如果该错误影响到鉴定，此档案条目会从本次鉴定任务中删除，待数字化加工修正后，再进行恢复操作继续进行鉴定。

鉴定组长可对所有人在鉴定流程中完成的工作量进行统计，统计报表可打印和导出。

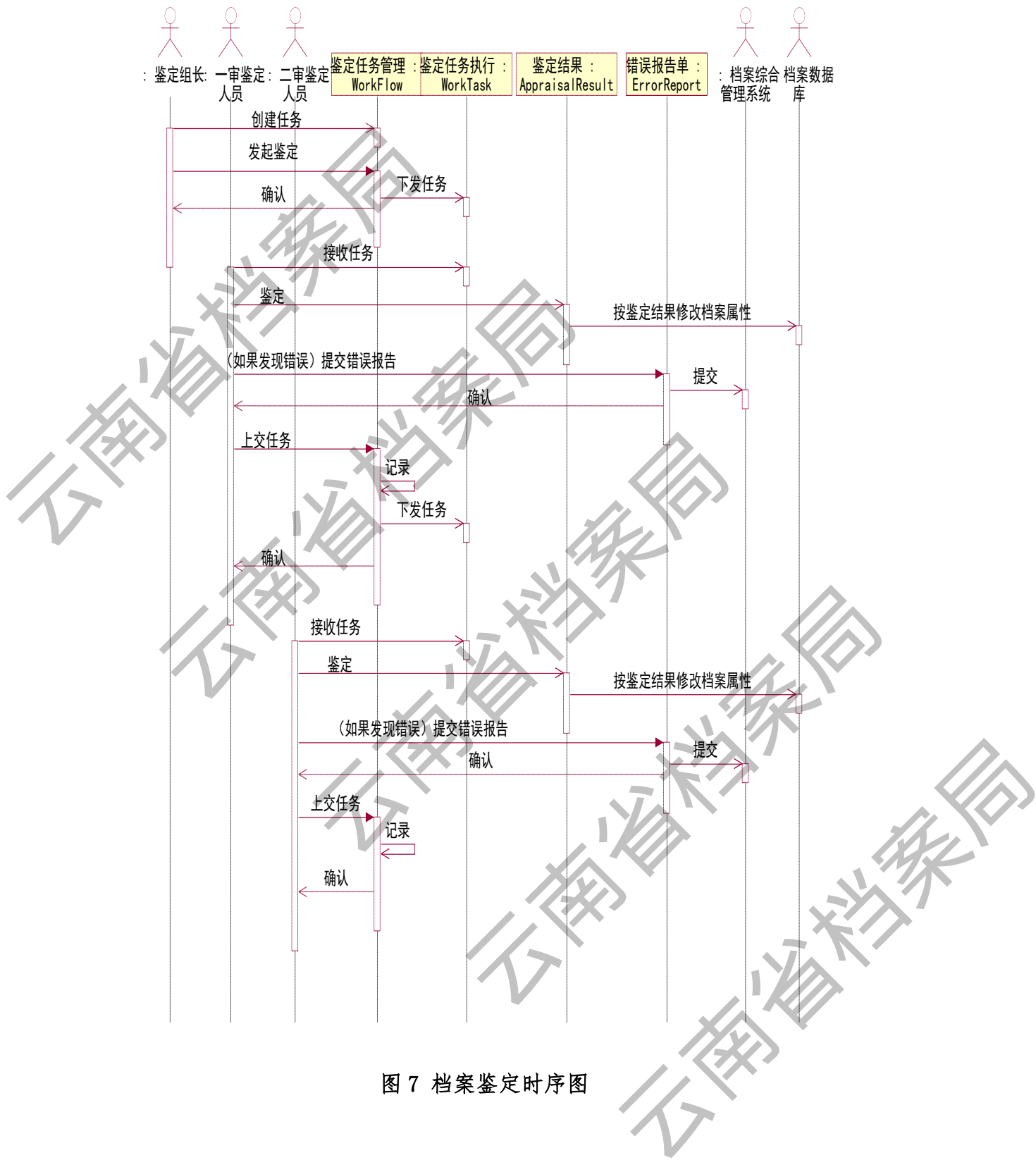


图 7 档案鉴定时序图

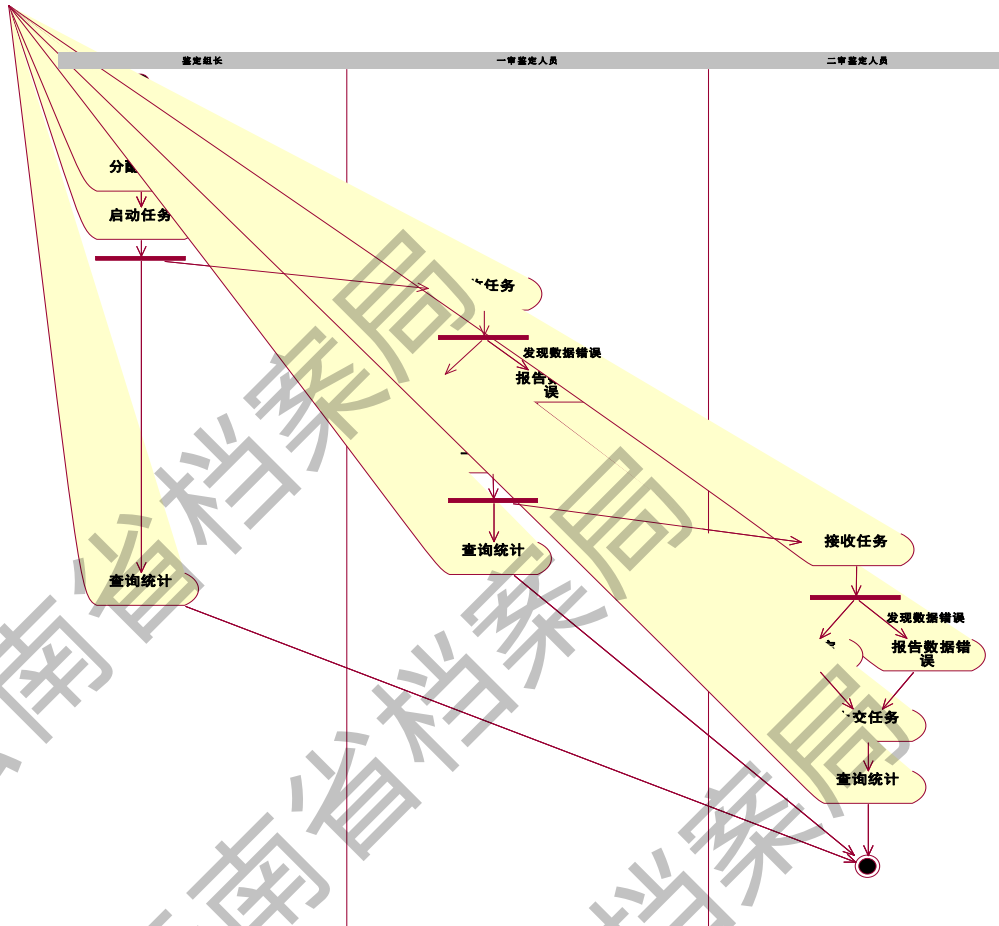


图 8 档案鉴定活动图

(四) B/S 系统档案开放鉴定功能截图

1. 系统登录界面



图 9 系统登录界面

在用户名称处输入用户帐号，在密码处输入用户密码，单击“登录”进入系统。

2. 档案鉴定任务管理界面

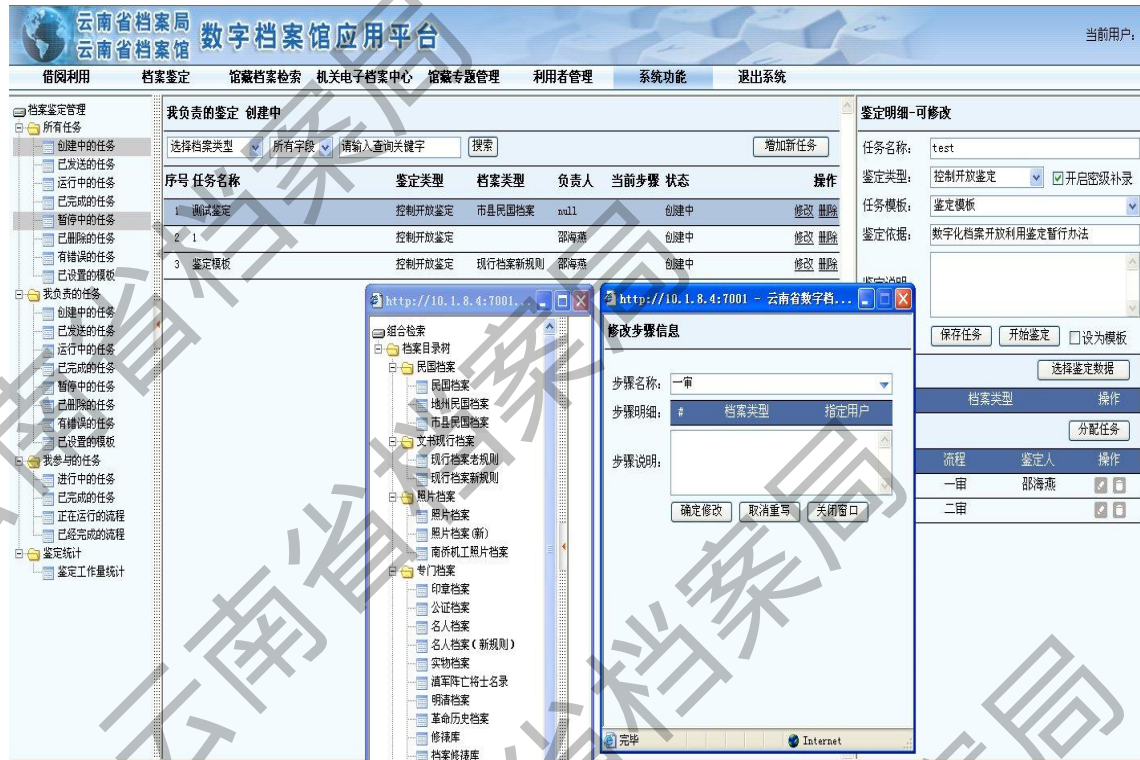


图 10 鉴定任务管理界面

鉴定组长登录系统后，点击“档案鉴定”按钮进入档案鉴定模块。单击“增加新任务”按钮，在“鉴定明细”中填写任务名称、鉴定类型等基本信息，单击“保存任务”按钮就创建了一条任务。在“档案范围”下单击“操作”按钮，通过检索档案为该条任务选择鉴定对象，单击“分配任务”按钮配置任务流程和参与鉴定人员。完成后，单击“发起鉴定”按钮，鉴定任务自动分发给各鉴定人员。鉴定组长可以对已创建的任务进行查询、暂停（恢复）、修改和删除操作，可以点击页面左侧的目录树对不同状态的任务进行实时查询。

3. 鉴定人员执行鉴定任务界面



图 11 鉴定人员参与鉴定任务界面

鉴定人员进入档案鉴定模块后，点击页面左侧目录树中“我参与的任务”下“进行中的任务”按钮，系统即显示等待该鉴定人员鉴定的全部任务的列表，可输入关键字进行任务检索。点击任务列表右侧的“我的任务”操作按钮，显示该条任务所包含的具体鉴定对象（案卷）。单击某个案卷，显示“卷内文件鉴定”按钮，单击该按钮即进入卷内文件鉴定页面，可对卷内文件逐个进行鉴定。卷内文件逐个鉴定完成后，该案卷即完成鉴定，系统自动以绿色标识该案卷；全部案卷鉴定完成后，点击“完成本次鉴定”按钮上交鉴定任务。

4. 卷内文件鉴定界面

提交错误报告 任务: 1106全宗1目3241卷-3300卷(文件级) 民国档案 明细: 陈晖(已完成) 李颖(进行中) 抽查结果: 案卷: 1/60 1.7% 文件: 0/1265 0.0% 本卷: 0/16 0.0%

1. 祥云县民国三十六年度国民义务劳动计划实施办法

行号	档号	责任者	题名	文件日期	起页	止页	原文	控制标识	选择	编辑	李颖
1	1106-001-03241-001	祥云县政府	祥云县民国三十六年度国民义务劳动计划实施办法	1947-09-25	1	20		开放	<input type="radio"/>	确定	开放
2	1106-001-03241-002	云南	国民义务劳动计划办法及经费	1947-10-22	21	104		开放	<input type="radio"/>	确定	开放
3	1106-001-03241-003	云南	统计表一案之呈呈及批	1947-10-28	105	110		开放	<input type="radio"/>	确定	开放
4	1106-001-03241-004	云南	江设治局义务劳动计划	1947-11-01	111	116		开放	<input type="radio"/>	确定	开放
5	1106-001-03241-005	云南	及事业经费案院会决议	1947-11-04	117	122		开放	<input type="radio"/>	确定	开放
6	1106-001-03241-006	云南	义务劳动实施办法及预算	1947-11-06	123	159		开放	<input type="radio"/>	确定	开放
7	1106-001-03241-007	云南	两县义务劳动计划办法	1947-11-08	160	163		开放	<input type="radio"/>	确定	开放
8	1106-001-03241-008	云南	民国三十六年义务劳动	1947-11-14	164	169		开放	<input type="radio"/>	确定	开放
9	1106-001-03241-009	云南	员名册一案之呈呈及批	1947-10-31	170	187		开放	<input type="radio"/>	确定	开放
10	1106-001-03241-010	云南	划表一案令本省社会处	1947-12-12	188	191		开放	<input type="radio"/>	确定	开放
11	1106-001-03241-011	云南	动计划办法及经费预算	1947-12-13	192	197		开放	<input type="radio"/>	确定	开放
12	1106-001-03241-012	云南	国民义务劳动计划实施	1947-09-09	198	202		开放	<input type="radio"/>	确定	开放
13	1106-001-03241-013	云南	划办法及经费预算书一	1947-12-19	203	207		开放	<input type="radio"/>	确定	开放
14	1106-001-03241-014	云南	一案分电令由	1949-01-06	208	239		开放	<input type="radio"/>	确定	开放
15	1106-001-03241-015	云南	义务劳动委员会经费办	1949-01-08	240	247		开放	<input type="radio"/>	确定	开放
16	1106-001-03241-016	云南省政府	为本省财政厅、会计处呈核办义务劳动委员会编制经费预	1949-02-21	248	254		开放	<input type="radio"/>	确定	开放

提交错误报告 错误类型: 图像挂接错误 错误级别: 不影响鉴定 相关备注: 保存提交 取消重写 关闭窗口

转到 共16条1页 文件级检索: 二审 鉴定控制标识 检索 清空检索

图 12 卷内文件鉴定界面

鉴定人员进入卷内文件鉴定页面，对卷内文件逐个进行鉴定，系统自动将已鉴定的文件标识为绿色。点击文件名称后的“选择”按钮，自动显示该文件的电子原文，鉴定人员浏览原文后，根据鉴定规范将该文件标识为“开放”、“控制”或“提前开放”，如果发现该文件注录项或电子原文图像有错误，可点击页面左上角“错误报告”按钮，弹出“错误报告单”，填写后“保存提交”至档案综合管理系统，由数字化加工部门修正错误。

5. 鉴定工作量统计界面



图 13 鉴定工作量统计界面

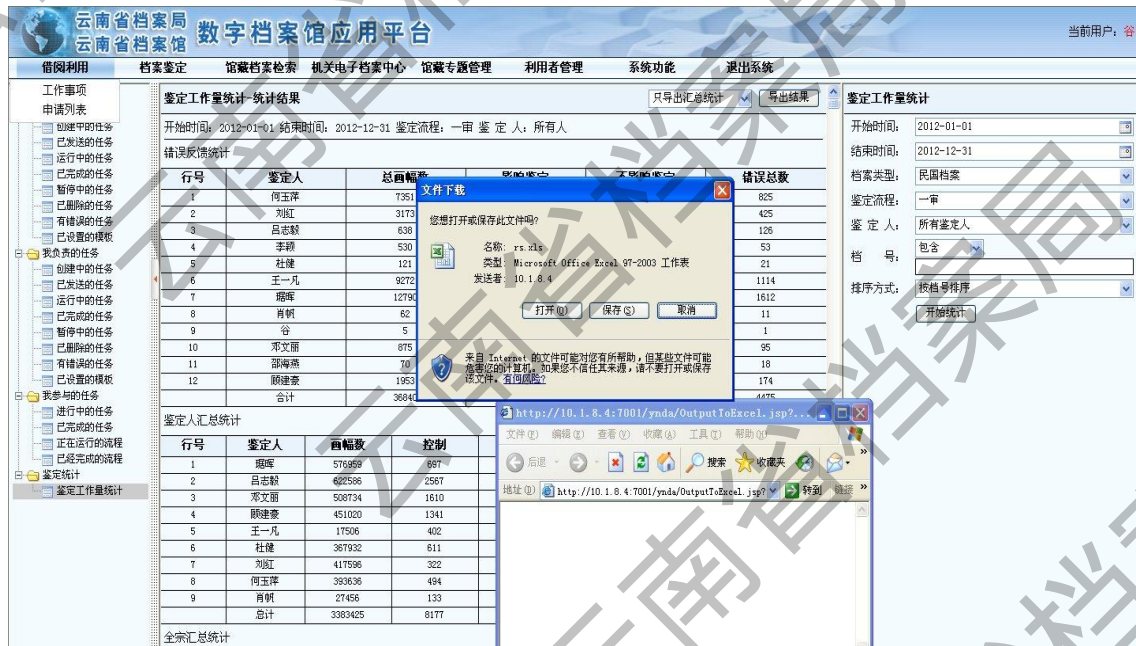


图 14 统计报表导出界面

点击“鉴定工作量统计”按钮，可以按时间段、档案类型、鉴定人等多个维度进行鉴定工作量的统计，生成“错误反馈统计”、“鉴定人汇总统计”、“全宗汇总统计”等统计报表并可导出到本地。鉴定组长可以对自己发起的全部任务进行统计，鉴定人员可以对各自参与的

任务进行统计。

B/S 系统实现了数字化档案鉴定流程的规范化和自动化，突破了传统以“卷”为单位立卷方法的束缚，实现了以“件”为单位进行电子划控，大大提高了档案鉴定速度，为档案开放利用打开了新局面。目前，电子档案开放鉴定管理相关的业务规范、制度和办法正在逐步的制定和完善之中。随着规范和标准的出台，系统业务需求必将发生变化，系统功能也将随之不断升级和完善。下一步，我们将对档案鉴定功能模块进行升级，在原有基础上增加鉴定专家库管理功能并完善鉴定流程定制功能。

五、开放鉴定等级分类

档案学者葛荷英把档案鉴定按性质划分为价值鉴定、质量鉴定和使用鉴定三种，将档案的开放鉴定列入档案的使用鉴定范畴，认为，“档案开放鉴定是指档案馆馆藏档案对社会开放范围的鉴定，它的主要任务是区分馆藏档案中哪些可以开放，哪些要控制使用，所以又叫档案划控鉴定。”档案的开放鉴定，重在从效率和公平角度审视档案的利用，以政策法规为最主要依据，着眼于各种现实需求，但也要防止危害国家安全及国家和公民利益，损害商业秘密和公民隐私。⁶⁰

参照《中华人民共和国档案法实施办法》中档案分级管理的概念，档案开放鉴定等级可理解为，在对档案时间和内容进行判断和鉴别的基础上，将不同的档案分为不同的开放等级，显示了档案不同的价值

⁶⁰ 葛荷英.档案鉴定理论与方法[M].档案出版社,2002:131.

和不同的珍贵程度，由此为采取有区别的开放利用提供了可能。

根据《中华人民共和国档案法》、《中华人民共和国档案法实施办法》、《中华人民共和国政府信息公开条例》等规定对档案开放的要求、条件，云南省档案馆档案开放鉴定等级分为开放、控制、提前开放三种。

（一）开放档案

即经过开放鉴定，拟确定为“开放”等级的馆藏数字化档案。

1. 开放时间限定

对档案开放的起始时间，《中华人民共和国档案法实施办法》具体规定了以下四种情况：1. 中华人民共和国成立以前的档案开放起始时间，其范围包括清代和清代以前的档案、民国时期的档案和革命历史档案，上述档案从形成时间上说，自形成之日起均超过 30 年，所以自《中华人民共和国档案法实施办法》实施之日起应当向社会开放；2. 中华人民共和国成立以来形成的档案开放起始时间。指 1949 年 10 月 1 日新中国成立以后的各级国家机构、组织、团体以及个人从事政治、经济、科学、技术、文化、宗教等活动形成的，对国家和社会有保存价值的全部档案。这些档案，自形成之日起期满 30 年按规定分期、分批地向社会开放；3. 经济、科学、技术、文化等类档案的开放起始时间。由于这类档案与社会主义经济建设等紧密相关，且利用率高，如果满 30 年再开放，很可能使其中的许多档案失去其应有的使用价值。《中华人民共和国档案法》规定上述档案的开放期限可以少于 30 年，《中华人民共和国档案法实施办法》则进一步明确规定这类

档案可以随时开放，这样规定有利于发挥这部分档案的社会效益和经济效益，同时也有利于社会主义现代化建设以及公民在科学、文化生活等方面的需要。

此外，《中华人民共和国政府信息公开条例》第十八条规定：属于主动公开范围的政府信息，应当自政府信息形成或者变更之日起20个工作日内予以公开。法律、法规对政府信息公开得期限另有规定的，从其规定。

2. 开放内容标准

档案开放鉴定还应从时限和内容判定上遵从以内容为主的理念，这也是当前很多学者和档案工作者的共识。

《中华人民共和国档案法》规定：国家档案馆保管的档案，自形成之日起满30年向社会开放。经济、科学、技术、文化等类档案向社会开放的期限，可以少于30年。涉及国家安全或者重大利益以及其他到期不宜开放的档案向社会开放的期限可以多于30年。可以看出，档案开放虽有时限的限制，但不是决定性因素，档案向社会开放期限少于30年或多于30年，一字之差，说明了制约档案开放的不仅是档案形成期限的限制，还有内容的限制，一份档案材料能否开放，关键在其所反映的内容实质。

云南省档案馆在实际工作中，依法依规对以下馆藏数字化档案做出“开放”鉴定意见：

(1) 涉及党和国家、云南省已作出结论、不影响党和国家利益、形象及影响社会安定团结的档案；

(2) 涉及云南经济、文化、科技、教育、卫生、交通、民族等方面，对社会公开不会造成负面影响的档案；

(3) 涉及云南省内各级人大和政府制定的法律、法规；

(4) 涉及云南省有关政府机构设置、职能划分、人员编制、领导分工、办事程序的文件；

(5) 涉及云南省有关机关、社会组织、企业事业单位登记和社会公共事务管理的规章、办法、标准、制度；有关人事录用、培训、定级、调动、职称、任免、工资、考核、奖励、辞退、伤残、抚恤、住房、医疗、保险等相关政策的文件等；

(6) 云南省各级行政机关的政府信息公开信息，按照国务院办公厅印发《当前政府信息公开重点工作安排》要求，应包括行政审批信息公开、财政预算决算和“三公”经费公开、保障性住房信息公开、食品药品安全信息公开等 9 个方面。

(二) 控制档案

即经过开放鉴定，拟确定为“控制”等级的馆藏数字化档案。

1. 控制时间限定

根据《中华人民共和国档案法》规定，与开放档案时间限定相对应，控制档案在时间限定上，包括两种情况：1. 国家档案馆保管的档案，自形成之日起未满 30 年；2. 涉及国家安全或者重大利益以及其他到期不宜开放的档案，自形成之日起控制期限可超过 30 年。

2. 控制内容标准

《云南省档案馆数字化档案开放鉴定办法》提出了馆藏数字化档

案延期或者不向社会开放的 20 项控制标准（具体内容不宜公开）。

（三）提前开放档案

即经过开放鉴定，拟确定为“提前开放”等级的馆藏数字化档案。

1. 提前开放时间限定

根据《中华人民共和国档案法》、《中华人民共和国档案法实施办法》相关规定，经济、科学、技术、文化等类档案向社会开放的期限，可以少于 30 年。可以说，提前开放档案并无具体时间限定，其档案内容才是衡量是否提前开放的关键因素。

2. 提前开放内容标准

云南省档案馆在实际工作中，依法依规对以下馆藏数字化档案做出“提前开放”鉴定意见：

（1）经济类档案：涉及云南国民经济与社会发展计划、各行各业生产建设、经济运营等，对生产管理、工程建设、技术改造、设备维护等方面具有积极参考作用的档案；

（2）科学类档案：涉及云南自然科学、社会科学领域，对经济、社会发展产生积极作用的档案（不含专利档案、军事档案等）；

（3）技术类档案：涉及相关单位在科研生产活动中形成的，不涉及技术专利或国家重大技术项目，可对外公开的图纸、照片、图表等；

（4）文化类档案：文化领域活动中形成的，涉及云南民族文化、历史文化、文化创新等方面的档案；

（四）其他档案开放鉴定等级分类

近年来,我国档案利用工作呈现出利用目的多元、用户群体广泛、利用需求复杂、利用形式丰富等特点。为发挥档案馆社会服务功能、体现开放档案参与社会建设的作用,针对我国现有开放鉴定与政务公开背景不协调、档案开放工作滞后等问题,档案业界和学界积极探索开放鉴定的方法方式,提出两种观点与建议:一是应从缩短档案开放时间、扩大档案开放适用范围、加强公民利用档案权利保护三个方面调整我国档案开放制度,以更好地实现档案开放与政府信息公开的衔接;二是档案应取消开放期限的限制,借鉴政府信息公开“以开放为原则、以不开放为例外”的理念来规范档案开放工作。

由此,档案开放鉴定等级分类也产生了不同于传统的开放、控制两个划控等级的新分类方法,做出以下建议或尝试:

1. 三级鉴定:分为主动公开、依申请公开、不予公开三个级别。

认为档案开放应取消30年禁锢期限,与政府信息公开条例接轨,可将档案分为主动公开的(与主动公开的政府信息对应,特别是涉及经济、文化、科技、艺术等档案应主动及时公开)、依申请公开的(内容虽未涉密,但较为敏感)、不予公开的(涉及国家安全、商业秘密、个人隐私的)三个等级;

2. 四级鉴定:分为开放级、内部级、次限制级、限制级四个级别。

2003年开始,青岛市档案馆陆续制定了《青岛市档案馆建国前档案开放鉴定办法》《青岛市档案馆建国后档案开放鉴定办法》《青岛市档案馆照片档案开放鉴定办法》《青岛市档案馆音像档案开放鉴定办法》《青岛市档案馆资料开放鉴定办法》,分别对馆藏民国档案、中

中华人民共和国成立后档案、照片档案、音像档案、图书资料采用“四分法”进行开放鉴定（分4个鉴定等级），将与之相对应的档案目录和全文分别在专用网、局域网、政务网、互联网上发布利用。不同开放等级的档案，其利用手续和检索方式也有所区别。例如，开放档案在互联网发布目录，利用者持身份证到档案馆可自行查阅；内部级则根据情况，分别向持身份证当事人开放（如婚姻、学籍、知青等档案），或者持有一般介绍信即可查阅；次限制级和限制级的档案则一般需要持较高级别的介绍信或者只限形成单位方可查阅利用。

3. 时限鉴定：结合《中华人民共和国档案法》《中华人民共和国档案法实施办法》中档案密级划分及自动解密规定和政府信息公开相关规定，提出即时开放、定期开放（与密级相对应10年、20年30年）、不开放三个级别，同时明确制定不开放档案范围划分细则，分别针对国家秘密、工作秘密、商业秘密、个人隐私等几大类不开放内容之下的具体内容进行细化，这样更加有利于档案开放工作的实际操作与合理开展。

从理论角度讲，档案开放是一个社会文明发展程度和水平的重要标志，也是一个国家政治民主化的重要标志；从现实角度讲，档案开放是公共档案馆履行法律责任、保障公民基本权利、服务社会的重要方式和内容，对国家政治、经济、文化和社会发展具有重要意义，档案开放鉴定作为档案开放的重要工作环节，值得认真探索研究。

第三节 云南省档案馆划控方法应用

档案内容包罗万象，要判断其能否开放，除以上所述各种因素影响外，目前档案业内工作者普遍认为其关键在于档案内容所反映事件或情况，对此，云南省档案馆进行档案开放鉴定的划控方法也是在此基础上开展的。

目前，在案卷级开放鉴定基础上，云南省档案馆开放鉴定工作在档案数字化完成后根据数据入库情况，完整程度，开放利用等情况，以全宗为单位依次进行，主要是指纸质档案开放鉴定，其他载体档案开放鉴定工作尚未系统开展。

一、历史档案划控方法

（一）馆藏历史档案概况

截止 2017 年底，云南省档案馆历史档案共 155 个全宗（含革命历史档案），30 万余卷。包括：

1. 清代档案。该部分档案分散于民国档案不同全宗，内容较完整记述了清末滇越铁路勘测、修建；昆明开设商埠、发展贸易等的奏折及商埠的办事权限、管理章程等；清代云南锡业、铜业等矿务管理章程、统计表；清末云南兴办教育情况；腾越海关进出口关税征收、进出口贸易额统计表册；滇省盐务课税、盐井生产的报告；各公司厂商申办火柴、酿酒、制革、茶叶、等实业工厂的申请及批文；林业管理造林规划等；

2. 革命历史档案。指 1919 年五四运动到 1949 年中华人民共和国

成立期间，中国共产党组织及其所领导的人民武装、政权机关、群众团体在新民主主义革命中活动的历史记录，有 1 个全宗，500 余卷。由于建国前中共共产党组织及其领导的人民武装、群众团体活动大部分处于秘密状态，因此保留下来的档案较少，弥足珍贵，内容有红军长征过云南；中共云南地下党组织及其领导的人民武装活动、发展情况；地方党组织及其武装方面档案，主要是中共云南地下党关于云南社会形势、党组织建设、武装斗争、党组织人物、经费、联络宣传等工作方面形成的报告、意见、请示和与中共中央来往的文电、信函等；中国人民解放军粤赣湘边、闽赣粤边、桂滇黔边纵队成立宣言，边纵党委形成的部分文件，如干部简历、给养制度、征收公粮草案，迎接大军南下，争取滇军起义等方面的指示、战报、宣传材料等；

3. 民国档案。指 1912 年中华民国成立至 1949 年中华人民共和国成立前，国民党党政军警机关、社会团体、企事业单位和社会知名人士形成的档案，共 154 个全宗，29 万余卷。由于云南和平解放，馆藏民国档案得以完整地接收下来，较全面地反映了云南自辛亥革命以后至 1949 年的历史，一些在国内外有重大影响的事件，如昆明辛亥重九起义；讨伐袁世凯称帝的护国运动；拥护孙中山民国临时约法的护法运动；1919 年昆明五四运动；反对英帝国主义武力侵略班洪的“班洪事件”；红一、二方面军长征过云南；抗日战争时期云南组建的六十军、五十八军、新三军出滇抗击日寇，滇西抗战、中国远征军附缅作战，以及云南人民支援抗战、大后方的民主运动；1946 年发生在昆明的“李闻惨案”；1948 年“七·一五”反美扶日运动；1949

年云南和平起义等等，均有详细、完整、全面的记述。民国档案数量较多，内容丰富，全面地反映了民国时期云南的经济、文化、科技、教育、卫生、交通、民族等方面的情况。









（二）历史档案控制范围

由于历史档案早已过了 30 年封闭期限，有的档案业界人员会认为对于国家或个人来说早已没有秘密可言满，30 年即等于开放，为了方便社会利用和公众查询，应在开放鉴定过程中能开放则开放，不必顾虑太多。但是，从辩证法来看，档案开放与档案控制之间的关系应该是：开放是核心，控制是辅助，控制是为了更好地开放，开放一定是有控制的开放，即控制是为了更好的开放。⁶¹依照云南省档案馆先后制定的开放鉴定办法和学习中国第二历史档案馆王俊明的相关文章材料，⁶²在历史档案的开放鉴定过程中，我们将其控制范围梳理为以下几个方面：

1. 有关国共两党斗争的档案
〈略〉
2. 涉及边界问题的档案
〈略〉
3. 涉及民族、宗教事务的档案
〈略〉

⁶¹ 聂云霞,晏秦.档案开放与档案控制：档案利用辩证关系探析[J].湖北档案,2014(9):18-20.

⁶² 王俊明.浅谈历史档案的开放鉴定[J].档案,1992(1):23-24.

瑞丽设治局关于填送滇缅边境特殊民族调查表及分布图给云	1948-06-30	247	250		控制	<input type="radio"/>	控制	控制
碧江设治局关于填送滇缅边境特殊民族调查表及分布图给云	1948-06-29	251	252		控制	<input type="radio"/>	控制	控制
佛海县政府关于填送滇缅边境特殊民族调查表及分布图给云	1948-07-07	253	259		控制	<input type="radio"/>	控制	控制
泸水设治局关于填送滇缅边境特殊民族调查表及分布图给云	1948-07-10	260	265		控制	<input type="radio"/>	控制	控制
云南省民政厅关于瑞丽等九县呈报滇缅边境特殊民族调查	1948-08-14	266	268		控制	<input type="radio"/>	控制	控制
云南省民政厅关于福贡设治局等呈报滇缅边境特殊民族调查	1948-09-10	269	279		控制	<input type="radio"/>	控制	控制
云南省政府关于福贡设治局等呈报滇缅边境特殊民族调查表	1948-09-21	280	281		控制	<input type="radio"/>	控制	控制
云南省政府关于佛海等县呈报滇缅边境特殊民族调查表案卷	1948-08-20	282	285		控制	<input type="radio"/>	控制	控制

(示例：滇缅特殊民族调查分布图、调查内容在一审、二审均控制)

4. 涉及人事的档案

包括个人财产、身体健康状况、个人私生活、家庭生活、非正常死亡等隐私的档案；详细的个人简历表、调查表；记载个人政历的档案、私人日记、私人信函等档案，由于这类档案材料所涉及的人物及其活动情况，既有历史人物、已故人物，也有尚健在的人物；既有正面人物，也有反面人物。因此，在开放鉴定中，对于反映具体人物的档案，应根据工作实际严格或适当进行控制。

5. 涉及所有权的档案

《中华人民共和国档案法》第 21 条规定：“向档案馆移交、捐赠、寄存档案的单位和个人，对其档案享有优先利用权，并可对其档案中不宜向社会开放的部分提出限制利用的意见，档案馆应该维护他们的合法权益。”因此，机关、单位及个人移交、捐赠、寄存档案时明确提出不能开放的档案，都应该控制使用。

6. 其他

档案中相关负面信息档案应视档案内容进行控制，如反映民国实业发展中相关商号、行业负面信息的档案，比如漏税、处罚案件相关档案等。

一、现行档案划控方法

（一）馆藏现行档案概况

截止 2017 年底，云南省档案馆现行档案共 253 个全宗（不含公证档案），40 万余卷，集中反映了云南各族人民在中国共产党领导下进行社会主义革命和社会主义建设的情况，内容涉及云南省建国以来政治、经济、军事、国防、科技、文教、卫生等国民经济及社会发展等各个方面。

（二）现行档案控制范围

由于现行档案涉及密级因素、期限因素等等，加之历史政治运动情况复杂，涉及人的档案较多，相较于历史档案，有的档案业界人员对之采取审慎态度，认为因现行档案开放后的社会影响情况不明，应在开放鉴定过程中应控制则控制，避免引起纠纷。

根据《中华人民共和国保守国家秘密法》、《中华人民共和国政府信息公开条例》、《各级国家档案馆馆藏档案解密和划分控制使用范围的暂行规定》和国家相关规定要求和云南省档案馆所制定的《云南省档案馆数字化档案开放鉴定办法》20 项控制标准（具体内容不宜公开），在现行档案开放鉴定过程中，我们将其控制范围梳理为以下几个方面：

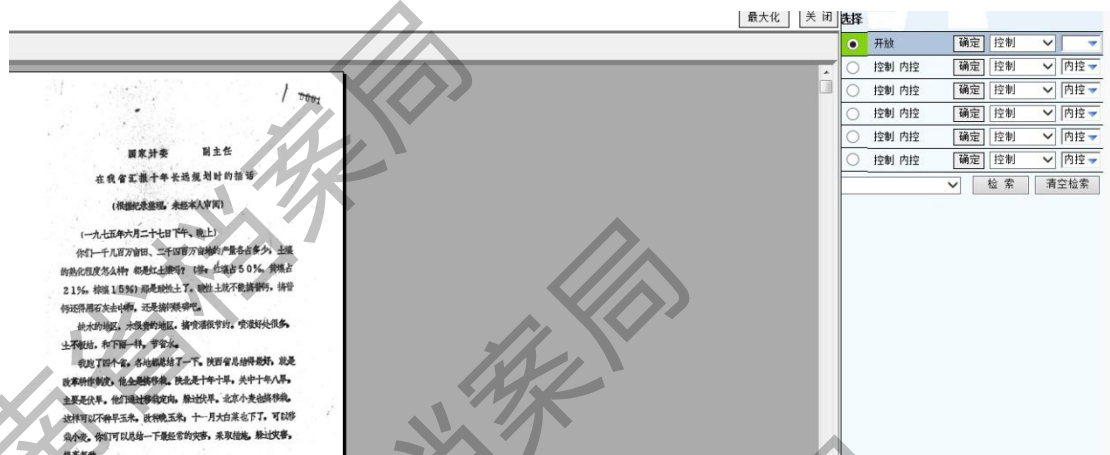
1. 涉及建国后历次政治运动等方面内容，不宜公开的档案；

<略>

2. 涉及重大政治事件、社会敏感事件等方面内容，不宜公开的档

案；

3. 涉及内部政策、讲话、文稿和非公开印发的参考资料、内部刊物等方面内容，不宜公开的档案；



(示例：领导非正式讲话，经二审，将一审的开放鉴定意见修改为控制)

4. 涉及司法、纪检、监察及干部、人事等方面内容，不宜公开的档案；

5. 涉及宣传思想和意识形态等敏感内容，不宜公开的档案；

题名	文件日期	起页	止页	原文	控制标识	选择
国务院外事办公室、财贸办公室批转对外贸易部“关于同朝鲜和1962年中越边境地方贸易控制额度问题	1962-08-28	1	4		控制	<input type="radio"/> 控制 <input type="radio"/> 控制
关于中越边境地方贸易认定书、小额贸易认定书延长有效期	1962-12-24	11	12		控制	<input type="radio"/> 控制 内控 <input type="radio"/> 控制 内控
中华人民共和国云南省越南民主共和国老街省1962年地方贸易认定书	1962-05-12	13	23		控制	<input type="radio"/> 开放 <input type="radio"/> 控制
中华人民共和国云南省越南民主共和国德钦自治区1962年地方贸易认定书	1962-05-12	24	31		控制	<input type="radio"/> 开放 <input type="radio"/> 控制
关于地方贸易所需棉布、烤菸的意见	1962-05-04	32	32		开放	<input type="radio"/> 开放 <input type="radio"/> 开放
国务院外事办公室、国务院财贸办公室关于云南省同老挝丰沙里市开展边境贸易问题	1962-04-06	33	34		控制	<input type="radio"/> 控制 <input type="radio"/> 控制
抄转关于对老挝丰沙里市开展边境贸易问题	1962-08-19	35	35		控制	<input type="radio"/> 控制 <input type="radio"/> 控制
云南省人民委员会外事办公室通知云南省各单位与外国领馆	1962-01-23	36	39		控制	<input type="radio"/> 控制 内控 <input type="radio"/> 控制 内控

(示例：相关政策控制、供应的边贸档案，经一审、二审，鉴定为控制)

6. 涉及统战、侨务、外事等方面内容，不宜公开的档案；

7. 涉及民族、宗教等方面内容，不宜公开的档案；

<略>

8. 涉及信访工作方面内容，不宜公开的档案；

<略>

9. 涉及知识产权保护、科研技术设计、成果等方面内容，不宜公开的档案；

10. 涉及国土资源、环境保护等方面内容，不宜公开的档案；

11. 涉及国防、国家安全、公共安全等方面内容，不宜公开的档案；

12. 机关、单位及个人移交、捐赠、寄存档案时以书面形式明确提出不能开放的档案或提出有限制使用条件的档案；

13. 个人隐私方面的，不宜公开的档案；

14. 其他对社会开放后，在一定时期内可能对国家、社会利益和个人合法权益造成不良影响的档案。

总的来说，现行档案的控制划分不可一语概之，以上控制范围仅是列举了一部分存在情况，操作中还应从不同的角度来具体划分，区别对待，有所侧重。比如政治的与经济的相比较，涉及历次政治运动、政治事件、政治路线、政治评论与评价等有关内容的档案文件，应严于有关经济建设内容的文件材料；内容属于反面的与属于正面的档案文件相比较，如干部处分、检查、通报批评、错误事实的调查和旁证材料等，与表彰、总结、先进典型材料等相比较，应当前者从严，后者从宽；内容涉及到某一具体的人和事、某一具体地区和单位的档案，与内容涉及面广和有关理论方面的档案，前者掌握的尺度要严，后者可宽等等。

（三）现行档案开放范围

根据工作实际和档案内容，现行档案开放范围可确定为以下几个

方面：

1. 按照《中华人民共和国政府信息公开条例》经公开的现行文件转化而来的档案；

2. 经过档案形成部门鉴定为可开放的档案；

3. 形成时间未满 30 年，经过开放鉴定和相关部门审批为可开放的档案；

4. 形成时间满 30 年，经过开放鉴定和相关部门审批为可开放的档案；

（四）现行档案提前开放范围

前文已述，云南省档案馆以全宗为单位开展档案数字化开放鉴定工作，这对于现行档案来说，难免有的全宗存在未满 30 年档案，针对这一问题，我们在常规开放和控制两种鉴定结论等级外，特别设定了提前开放这一鉴定结论等，按照《中华人民共和国档案法》规定，将鉴定时形成时间未满 30 年的非涉密经济、科学、技术、文化等类档案确定为提前开放。

同时，馆藏档案中档案形成单位已明确标注为政府信息公开范围的档案或资料，不管形成时间是否满 30 年均可自行开放。

（五）现行档案开放鉴定创新

1. 增量档案开放鉴定前置

近年来，云南省档案馆按照《中华人民共和国保守国家秘密法》等相关档案开放降解密工作要求将增量档案开放鉴定前置于档案进馆前，要求档案形成部门向档案馆移交档案时，应判定注明其是否可

以开放利用，或者限制开放利用以及限制利用的时限等，以前置参与方式将档案形成部门由过去被动参与档案开放鉴定，变为档案开放鉴定的主动参与者。具体做法有两点：

(1) 委派工作人员参与省政府档案材料失泄密文件的清理工作；

(2) 开展了进馆档案的降解密核查工作，由档案形成部门对进馆档案内容进行说明后明确开放鉴定意见；

2. 结合以全宗为单位开展开放鉴定的工作实际，实行增量档案开放鉴定前置中开展涉密档案解密与开放鉴定后开展涉密档案解密互为补充工作模式，在档案管理、档案数字化及档案开放鉴定等工作环节对馆藏涉密档案进行筛查、著录和标记，并对相关单位开展了涉密档案解密工作，具体做法是：

(1) 2014年1月，为贯彻落实2013年全国档案局馆长会议国家档案局对数字化过程中涉密档案安全问题提出的具体要求，确保省馆数字化档案信息安全，由管理保护处按数字化档案全宗进度在数字化档案调卷前对档案实体开展涉密档案核查登记；

(2) 数字化加工公司在数字化过程中，进一步对涉密档案进行标注；

(3) 在数字化档案开放鉴定环节，对已数字化涉密档案进行控制并标注密级；

题名	文件日期	起页	止页	原文	控制标识	选择		
关于制订1975年国民经济计划的几点意见	1974-10-13	1	17		2	<input type="radio"/> 控制 内控	确定	控制 ▼ 内控 ▼
关于印发1975年工农业生产等计划（草案）的通知	1974-07-29	18	136		2	<input checked="" type="radio"/> 开放	确定	控制 ▼ 绝密 ▼
关于报送1975年国民经济计划（草案）调整意见的报告	1974-11-12	137	181		2	<input checked="" type="radio"/> 开放	确定	控制 ▼ 绝密 ▼

（示例：“内控”为数字化加工过程中对涉密档案的识别标识；二审中，除对一审开放鉴定意见进行修改外，还对涉密档案的密级进行标注）

（4）向档案形成单位或部门反馈已进馆档案涉密筛查情况，并要求对降解密事项进行书面回复。（见附件4）

第四章 档案开放鉴定工作建议及未来趋势

第一节 档案开放鉴定工作建议

一、健全完善档案开放鉴定工作机制

（一）相关法律法规的制定和完善

纵览全国开展档案开放鉴定的各级档案馆情况，目前最主要的工

作依据就仅有 1991 年国家档案局、国家保密局颁发的《各级国家档案馆馆藏档案解密和划分控制使用范围的暂行规定》作为一个唯一性的指导性文件，距今已接近 30 年，在条款规定上比较原则和笼统。2008 年 5 月 1 日，《政府信息公开条例》颁布施行，各地档案部门又以此为依据，结合自身实际情况，各自出台了具体的实施办法。比如黑龙江省档案局《黑龙江省档案鉴定办法》、广西壮族自治区档案局《广西壮族自治区各级国家档案馆档案开放鉴定办法》（试行）、云南省档案局《云南省档案馆数字化档案开放鉴定办法》（暂行）等。但在具体的工作开展上，各省的做法又各不相同。随着我国社会的开放度日益加深，各个层面对档案的需求不断扩大和深入，摆在各级档案部门面前的一个严峻的问题就是如何解决档案开放和档案保密这一对矛盾体的协调处理上。面对大量档案文献，基本上是存放于各级档案部门的库房中，没有发掘出其历史价值，更没能发挥其资政、育人、惠民的社会作用。但作为档案开放鉴定工作主体的各级档案部门，也有其难以言表的苦衷。以云南省档案馆开展档案开放鉴定工作为例，从上世纪 80 年代开始，就开始以卷为单位向社会定期公布开放档案目录，先后共开放了 7 批档案目录。

2011 年，随着馆藏档案数字化工作的大规模开展，数字化档案的开放鉴定工作也提上了日程，并拟定了云南省档案局《云南省档案馆数字化档案开放鉴定办法》，成立了领导小组，组建了档案鉴定委员会，组织了部分同志进行档案鉴定工作。经过数年的工作积累，各种问题逐渐显现。撇开具体从事开放鉴定工作的同志对办法所定标准

的理解力、政策的把握度、工作的负责态度等不谈（以上问题容后详述），在开放鉴定工作过程中，各级、各门类的档案千差万别，从事开放鉴定的同志基本上都是具有较强工作实践，承担过部门领导工作，有一定的理论和实际工作能力，但面对各单位种类繁多、专业性较强的档案，就很难快速准确的进行鉴定。对于部分难以判断是否开放的档案，一般采取的办法就是控制使用。这样就容易导致这部分档案延迟或不能发挥其服务于社会、服务于大众的作用。

针对目前档案开放鉴定工作中出现的各种问题，通过我们近十年来档案开放鉴定工作积累的一些工作经验，我们觉得应该在法律法规层面应该做以下一些工作：

1. 从国家档案局层面制定较为全面的指导性文件或规范。我国档案工作这些年取得了快速发展，档案开放鉴定工作也从二十多年前的按卷开放，发展到现在的按件或按页审查开放，从纸质档案审查开放到电子档案审查开放。原来的暂行规定以及不能适应新形势下的档案开放鉴定工作。建议由国家档案局相关部门牵头，组织全国在档案开放鉴定工作开展得比较早，比较快，有一定经验积累的档案部门，用一定的时间，在全国范围内，进行一个普查调研，省级档案馆、市级档案馆、县级档案馆、专业档案馆，以及个别较有代表性的综合性档案室，全面了解档案开放鉴定工作进展情况，目前面临的瓶颈问题，在原来颁发的暂行规定的基礎上，制定更为适应档案工作发展进程，更加具有可操作性的指导性文件。

2. 从省级档案局的层面，除了对省档案馆馆藏档案进行开放鉴定

工作外，应该制定全省性的档案开放鉴定工作指导性文件，对所辖地的各级档案馆开展较有针对性的指导。要求各级档案综合管理部门根据地方性的特点，制定各自的档案开放鉴定实施办法。并组织专门人员，定期或不定期对各级档案综合部门进行档案开放鉴定专业指导。

（二）专业机构的设置及人才队伍建设

1. 档案开放鉴定专业机构的设置

经过 30 多年的发展，我国档案信息化进程不断加快，全国部分省市数字档案馆建设已经初具规模，数字化档案数量呈几何级增长，为档案提供社会化服务奠定了一定数据基础。同时也向我们档案工作者提出了一个必须解决的问题，那就是如何在保证档案数据安全和维护国家利益及个人利益、个人隐私的前提下，最大限度的提供社会利用服务，让更多积尘于库房的档案呈现于社会。对此，设立比较固定的开放鉴定专业机构，组织一支专家队伍，让开放鉴定工作固定化和常态化无疑是档案工作发展的必需手段。

目前我国档案开放鉴定工作基本上属于各行其是，各省开展的程度也良莠不齐。以我省档案开放鉴定工作为例，上世纪 80 年代开始是以卷为单位鉴定，基本上是在案卷目录或卷内目录上进行鉴定，人员投入量也较少，虽然开放了 7 个批次的档案目录，但由于目录题名较为笼统，线索也比较粗放，远远不能满足社会对档案精准利用的需要。从 2011 年始，随着云南省档案馆档案数字化工作的加快，档案数据量不断增多，为档案的逐件逐页鉴定提供的必要的条件，加之有了开放鉴定组织保障、人员保障，目前年度开放鉴定完成案卷总量维

持在 4 万卷以上，为馆藏档案的社会利用打下了较好的数据基础。

附：2017 年度数字化档案开放鉴定任务完成情况

2017 年度数字化档案开放鉴定任务完成情况

月 份	案卷数	一审量 (已完成二审)		二审抽查量 (以 20%抽查率计 算)	任务完成总 量
		画幅数	条目数	画幅数	画幅数
1 月份	3851	466318	80000	93263.6	559581.6
2 月份	4448	556828	65515	111365.6	668193.6
3 月份	5925	880297	81786	176059.4	1056356.4
4 月份	4727	751413	90613	150282.6	901695.6
5 月份	4776	778523	80489	155704.6	934227.6
6 月份	5255	763177	93254	152635.4	915812.4
7 月份	6521	728388	67143	145677.6	874065.6
8 月份	9178	741540	80698	148308	889848
9 月份	3141	405387	95782	81077.4	486464.4
10 月份	2554	304579	39645	60915.8	365494.8
11 月份	5104	733927	86780	146785.4	880712.4
12 月份	3060	482048	36672	96409.6	578457.6
合 计	58540	7592425	898377	1518485	9110910

2. 档案开放鉴定人才队伍建设

有了档案开放鉴定的专业性机构，必须要有相应的人员组成专业的鉴定队伍。从 2011 年至今，我们坚持的人员组成的主要原则，一是要有较长时间从事档案工作的经验；二是要有较强的工作责任心；三是要具备一定的政策理论水平。主要是部分担任过部门领导职务，年纪稍长，退居二线的同志从事该项工作为首选。从开展数字档案鉴

定工作到现在六、七年的时间，总的来说效果很好。但事物总是有两个方面。老同志虽然有一定的经验，也有较强的政策理论水平，但也不排除少部分的同志责任心不强，对开放鉴定工作的重要性认识不足，特别是对少量不能开放，但疏于认真鉴定而误开放出去的档案的严重性认识不足，给档案开放鉴定工作留下了一定的隐患。因此，为了保证数字档案开放鉴定工作的长久持续，保证档案鉴定的高质量，我们认为在专业人才培养建设上，有以下几个方面的建议：

第一是要坚持以老同志为主，以老带新的原则。档案部门有很多的老同志，特别是在一线从事档案工作多年的老同志，是档案部门的瑰宝，发挥好他们的作用，可以起到举一反三的效果。其中的大多数同志，曾担任部门领导多年，有较强的工作经验和政策水平，也有较强的工作责任心。发挥好这些同志的作用，再配备部分稍年轻的同志，组成有梯次的档案开放鉴定队伍，经过一定时间的工作积累，逐步总结工作经验，代代相传，方能保证此项工作的良性开展，长时间持续。

第二是要加强理论学习，在工作中不断总结提高。档案开放鉴定工是一项政策性极强的工作，从事该项工作的同志，均需要对有关的政策及规定谙熟于心。我馆也制订了数字化档案的开放鉴定办法，除了对办法所规定的各个方面内容全面掌握之外，还要求对办法所涵盖不了的档案有比较明晰的鉴别能力。

第三是要选取有较强责任心，有能力和担当的同志从事档案开放鉴定工作。前文已经说到，档案开放鉴定工作是一项很重要的工作，数字化档案的开放鉴定也是具有一定风险性的工作。数字环境和网络

环境下的档案开放鉴定，稍有不慎，就会造成严重的后果。近年来，屡屡有党政机关工作人员失泄密事件的通报，绝大多数都是由于涉事人员对事件发生后可能造成的严重后果认识不足，思想上没有筑牢保密红线。我们数字档案开放鉴定工作中，对于列入秘密级以上级别的档案，在没有进行解密处理时，原则上是控制使用的。但个别同志在档案鉴定的一审环节中，会有漏审，将本应控制使用的档案列入开放范围。按照我们数字化档案开放鉴定办法的规定，虽然也有二审环节，但采用的方式是抽查 20% 以上的内容，所以就可能会有带密级的档案被放入开放档案数据库给下一步的档案开放利用工作带来了一定的隐患。

二、多种开放鉴定方式融合

目前，我们开展的档案鉴定工作，其基本目的，主要就是针对是否能对社会开放，提供社会利用，鉴定的形式及内容都比较单一。但是档案作为一种传统载体，保存了多年，而且很多档案具有唯一性的特征，其本身就有除社会利用外的更多的价值，比如历史研究价值，文物价值等。这就要求我们在开展档案开放鉴定的同时，如果有条件的部门，可以同时开展其他的档案鉴定工作。

（一）档案价值鉴定

档案的价值鉴定，按照标准的说法，就是甄别档案文件的现实价值和历史价值，进行存毁处置的一项档案业务工作。其实这项工作严格意义上应该是在档案接收进馆之前就要完成的。但由于客观的原因，

大多数档案馆在接收档案进馆时，基本上都是按照立档单位归档的档案接收，而立档单位本身在应归档档案范围的把握上是有很大差别的。特别是上世纪六十年代以后，很多单位在归档文件内容里，是把上级甚至上上级的红头文件作为第一位的归档内容，从而造成同份文件在多个入馆全宗中都保存，多者达到一百多份甚至数百份，给档案的保管工作带来了比较大的浪费。一般情况下，只要接收进馆的档案，基本上都不会再进行价值鉴定，随着时间的推移，即使是接收时划为短期保存的档案，也自然成为永久保存了。

（二）档案数字化鉴定

档案的数字化鉴定，指的是在档案数字化之前，针对档案进行是否需要或者是否能数字化出来的一项工作。我们认为，大多数的档案都是需要进行数字化加工处理，提供社会利用的，档案数字化鉴定的主要目的，一是要将具有珍贵历史价值的档案，涉及各类不能开放范围的档案等进行剔除，不列入档案数字化的范围，能够对该部分档案进行安全的保管。另外的一部分就是将没有社会利用价值，或者是重份档案进行剔除，不进行数字化处理。

（三）档案专题鉴定

目前，我国有的档案馆已开展了此项工作，将开放鉴定与档案利用专题相结合，大大提高了档案的社会服务影响力。如上海市档案馆将开放的档案从单纯的历史档案逐步延伸到建国后档案，1987年开放的第一批历史档案以馆藏汪伪政权机构档案为主，以后逐步扩展到国民党政权、同业公会、企业和社会团体档案。1991年，公共租界工部

局和法租界公董局的外文档案出现在第三批开放档案目录中。从1994年第四批开放档案开始，大批量集中鉴定开放建国后档案。2004年10月第16批开放档案时，集中开放了23772张馆藏照片和图片。上海市档案馆开放档案之时迄今为止，上海市档案馆已经对社会开放了18批档案，累计开放达80余万卷。大量有价值档案的开放，使得上海市档案馆成为学术研究者的“天堂”，同时，以开放档案为依托，上海市档案馆还形成了一大批富有自己特色的编研产品和展览，扩大了档案的社会利用成效。

（四）档案实时鉴定

馆藏档案的数字化，是一个比较长久的过程，少则十数年，多则数十年。在档案数字化的过程中，不可避免的有些档案尚未进行鉴定就需提供社会利用的。针对这部分档案，国内部分档案馆，如中国第二历史档案馆采用了实时鉴定与即时鉴定相结合的方式，一方面由档案利用部门提供档案利用信息给档案数据管理部门，经过审核后由档案数据管理部门提供该档案数据给档案开放鉴定部门的同志进行鉴定，另一方面，对于利用者想要查询的未开放鉴定档案，在经过利用审核后，由档案开放鉴定人员在线即时进行鉴定，利用者稍等片刻后即可进行查询利用，这样，既不影响可以让档案开放鉴定工作的正常进行，也大大提高档案的利用效率，真正体现档案为人民服务的初衷。

第二节 档案开放鉴定未来趋势

随着档案数字化程度的加深，档案社会化程度日益加快，民众对

档案的认知范围不断扩大，对档案的利用需求也不断增多。如何把大量尘封于库房的档案通过正常的审核程序，尽快提供社会利用，这是摆在档案工作者面前的一个重大课题。这其中的一个最关键的环节，就是档案的开放鉴定。未来的一定时期内，档案开放鉴定工作主要有以下趋势：

（一）数字化档案开放鉴定为主导

我们的社会已经逐步进入数字时代，档案的数字化已经是一种常态化的工作，档案的开放鉴定工作也正在打破传统的以卷为单位的立卷及开放鉴定方式，从手工时代进入的电脑键盘时代。目前我们云南省档案馆的开放档案鉴定工作，就是针对已经数字化后的档案，以全宗为单位进行。全国大部分的档案馆，例如山东、江苏等，基本上都是采用此方式，尽管在具体的操作办法上有一定的差异，但都能达到异曲同工的效果。从我们进行了近十年档案开放鉴定工作的经验来看，在每一个全宗档案开放组织开放鉴定工作前，应该有一个针对该全宗的基本了解过程，与其他全宗档案共性的内容，个性的内容，有针对性的制定该全宗的开放鉴定方案，让具体从事开放鉴定的同志也有比较明晰的工作思路 and 方向。

（二）以文件级鉴定，逐份逐页鉴定为主

传统的档案开放鉴定工作，是以卷为单位，开放的内容也基本上是档案的案卷级目录，开放到卷内目录级的基本寥寥无几，在实践中，也没有发挥什么实质性的社会利用效果。随着档案信息化进程的加快，数字档案馆建设的初具规模，给档案开放鉴定工作带来了较为便捷的

条件。目前我们的开放鉴定工作，基本上是以全宗为单位，将需鉴定档案批量分配给每一位从事开放鉴定的同志，逐页逐份进行鉴定。一方面做到的精准化的鉴定，另一方面，也为今后的档案利用工作提供的更多的查找线索和空间。

（三）开放档案查询利用的网络信息化

这一方面较有代表性的是青岛市档案馆，通过不断创新和完善，其档案开放鉴定成果通过网络信息化应用，成效显著。青岛市档案馆馆藏档案资料共计157.8万卷（件、册），其中，中华人民共和国成立前传统的档案开放鉴定只划分为开放和控制2个级别，随着档案利用群体呈现多元化，档案利用目的也逐渐多样化要求的变化，2003年开始，青岛市档案馆陆续制定《青岛市档案馆建国前档案开放鉴定办法》《青岛市档案馆建国后档案开放鉴定办法》《青岛市档案馆照片档案开放鉴定办法》等一系列办法，对馆藏民国档案、中华人民共和国成立后档案、照片档案、音像档案、图书资料采用“四分法”进行开放鉴定（分4个鉴定等级），将与之相对应的档案目录和全文分别在专用网、局域网、政务网、互联网上发布利用。对不同开放等级的档案，其利用手续和检索方式也有所区别。例如，开放档案在互联网发布目录，利用者持身份证到档案馆可自行查阅；内部级则根据情况，分别向持身份证当事人开放（如婚姻、学籍、知青等档案）或者持有一般介绍信即可查阅；次限制级、限制级的档案则一般需要持较高级别的介绍信或者只限形成单位方可查阅利用。四级鉴定实施十几年来，已经显现出很大作用。目前，青岛市档案馆民国档案资料30.3

万卷（册），中华人民共和国成立后档案资料71.8万卷（册）55.7万件，全部档案实现了文件级（含组合级）著录和计算机检索，文书档案（包括部分专业档案）全面实现了全文数字化。从敏感词入手，筛选出需要控制的类别，将主题词和关键词中的敏感词汇编成词库，利用计算机进行识别和鉴定，实现了批处理，有效地提高了鉴定工作的效率。其中在互联网发布开放目录113.8万条，全文6.6万份；在政务网公布开放目录230.6万条，全文42.7万份，全部档案目录和数字化全文按级别分别在本馆局域网和专用网发布利用。2002年以来，机关新形成的电子档案全部由形成单位进行开放度标注，其中可公开档案通过电子文件中心实现了机关之间的共享，大大促进了档案作用发挥。⁶³

（四）大数据人工智能的辅助运用

所谓人工智能，是指赋予电子信息产品以人的思想，使其按照人类的思维模式进行相应操作。人工智能技术的发展对大数据技术有着较强的依赖性，作为人工智能技术的核心，大数据技术收集、处理与分析海量数据，探索数据中存在的潜在规律，并利用该规律进行有效预测，从而实现智能化的要求。2014年以来，大数据背景下的档案管理越来越多被业界探讨，有学者认为大数据背景下档案工作将面临社会档案观得以构建，电子文件管理出现新渠道等机遇，同时，在此基础上对档案工作进行一定程度的革新，将有利于我国档案工作信息化

⁶³青岛市档案局馆.不断探索档案开放鉴定的新路径[N].中国档案报,2016-11-3(3).

转型,工作效率和工作质量的实质性提升及档案管理体系的整合与分类。⁶⁴如何将海量数据为档案开放鉴定工作所利用,或可从以下几个方面进行应用:一是改变小规模信息储存方式,建立跨平台、跨数据库和跨系统的新方式,促进数字化档案开放鉴定有效管理、检索、应用数据信息;二是在先进计算机系统辅助下实现控制敏感词、关键词的自动处理,达到广泛存储和收集信息的目标。同时,可借助云平台运行,建立平台服务、软件服务模式,对档案资源进行动态化存储与管理,从而达到合理分配,智能管理海量档案数据信息的目标。

当前各级档案馆均面临档案资源数据信息海量增长,而档案开放鉴定工作却大多停留在案卷实体鉴定或部分数字化档案鉴定尝试阶段这一矛盾,在大力开展档案数字化工作基础上,我们或可有计划地对档案信息进行分析,在实现数据信息共享的同时提供个性化数据资料,从而达到基于大数据进行开放鉴定数据分析、数据挖掘与降低数据模糊性的问题,为档案开放鉴定提供有效信息,促进其有效进行。

结 语

党的十九大报告明确提出,必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。“开放”与“共享”不仅是档案事业新的发展理念,还是引导与推动档案事业发展的目标动力。《全国档案事业发展“十三五”规划纲要》中也处处体现着“开放”与“共享”的要

⁶⁴王建亚.大数据背景下档案工作的机遇、趋势与挑战 [J].北京档案,2014(5).

求。

本研究项目提出了档案开放鉴定作为档案工作的一个工作环节，既是档案安全保密的工作底线，也是实现档案开放利用的有效途径和档案开放社会的必备环节。随着政治经济体制的转变、法制环境的改变、科技的进步和文化观念的变革，整体社会环境对档案开放工作产生了直接或间接的影响，提出了更新、更高的要求，开展档案开放鉴定工作与发展档案工作，更加变得相辅相成，对档案安全保密，提高工作效率、促进制度建设等方面均有积极作用，进一步阐述了开展档案开放鉴定工作的目的和意义；分析了国内外档案开放鉴定的现状，阐述了档案开放与档案开放鉴定的内涵；从档案开放鉴定的政治性、法律性、专业性、政策性、公共信息资源型五个方面研究了其属性特点，提出档案开放鉴定应在安全原则、服务原则和保护知识产权和个人隐私的原则指导下有序开展；以法律法规和实际工作中档案馆、档案形成部门、保密部门、相应上级主管部门等对档案开放鉴定的职责划分，提出各自的工作内容和要求；分析了期限因素、密级因素、内容因素、人员因素、环境因素对档案开放鉴定工作的影响和制约，总结了档案开放鉴定中不可避免的现行档案开放鉴定标准与实际档案开放工作的不适应、保密与解密，控制与开放之间的关系处理不当和档案开放鉴定的主体责任不明等问题难点；从云南省档案馆开展档案开放鉴定的发展概况、组织构成、流程步骤、机制规范、框架系统和等级分类5个方面全面分析和介绍了开放鉴定程序实践，具体以历史档案划控方法、现行档案划控方法体现了档案开放鉴定中对控制档案

范围、标准、工作模式的应用,提出一定可参考和复制的模式或方法;最后,结合实际对档案开放鉴定工作提出健全完善档案工作机制,实行多种开放鉴定方式融合的工作建议,提出了未来档案开放鉴定工作将以数字化档案开放鉴定方式以文件级鉴定,逐份逐页鉴定为主,最终实现开放档案查询利用的网络信息化的趋势。

本研究项目形成如下结论:

一是档案开放鉴定工作是档案工作主动适应当前开放、包容的信息社会发展,实施信息开放与民主政治发展的必然结果,作为传统收、管、用工作的延伸发展环节,它将进一步拓展档案公共信息资源服务功能,是档案馆利用自身特色进行创新服务和管理,更好融入公共文化服务体系建设的前提和基础。

档案的价值在于利用,档案馆作为我国法定的公益性文化服务机构,在实现面向公众的文化关怀、记忆共享和知识挖掘中如何最大化发挥自我效能,取决于档案的开放范围和开放程度,对涉及民生的各类档案,及时鉴定提供利用,做到亲民、便民、利民;面对现代社会信息化发展要求,基于档案开放鉴定推出的网络信息查询利用平台,将进一步为公众提供便捷、高效的档案查询利用,利于发挥档案信息资源,提升档案馆的社会地位,从而最大化实现档案的价值。

二是我国档案开放鉴定工作可借鉴国外档案开放鉴定理论发展中适合我国国情发展部分,进一步拓展工作思路,以安全、服务等原则,在实践中加强鉴定划控研究。

从实践上看,国外档案开放鉴定工作普遍存在开放率高、开放理

念超前、隐私保护机制完善、社会评价良好的特点，然而，因文化背景不同，我国档案工作更强调其政治属性，在工作实践中不可照搬，可加以鉴别采纳，如英国档案学家希拉里·詹金逊提出的“档案是由文件形成者产生的一个文件有机整体，从该整体中抽取任何一份文件都违背了档案基本原则”这一观点，提示我们档案形成部门应在档案开放鉴定工作中占有重要位置；20世纪80年代后期，西方社会档案馆属于全社会，“档案不仅要涉及政府的职责和保护公民的个人权益，而且更多的还应该为他们提供根源感、身份感、地方感和集体记忆”的档案思想对我国档案馆定位具有借鉴意义，可为档案开放鉴定工作专题进行提供工作思路，并反之对档案开放鉴定原则指导提供思考和探索；此外，从美国档案鉴定工作中鉴定组织、鉴定标准、鉴定程序、保管期限表、永久档案范围、鉴定机构等方面的梳理中，可启发我们对档案开放鉴定工作模式中档案馆做主角的模式方法做出反省和适当调整等等。

同时，对于我国开放鉴定工作研究状况整理所反映出的档案开放鉴定工作理论研究深度不足、内容缺乏、操作性不强等实际，各级档案部门应面对新形势新要求，在今后档案工作中进一步加强档案开放鉴定工作分析讨论，制定符合我国档案工作实际、系统、规范的指导方针和相应工作规范。

三是数字化档案开放鉴定是传统实体档案开放鉴定转型升级的必然选择。

档案管理数字化是信息时代的必然要求，具有检索快捷方便、同

步备份快速简单、存储空间小，维护方便、安全等特点，云南省档案馆在数字档案馆建设系统上所构建的数字档案开放鉴定平台应用、程序实践和划控方法等为我国档案开放鉴定工作提供了一定参考和模板，不仅大力提高了档案开放鉴定的效率，也为改进档案管理、利用等提供了新的路径；具体历史档案划控、现行档案划控中提出的具体标准和范围也为科学、精准开展档案开放鉴定提供了一定借鉴。

本研究项目以档案开放鉴定理论研究、现状分析和实践总结为基础，以云南省档案馆开展档案开放鉴定的历程和实践探索为重点，全面梳理和介绍了数字化档案开放鉴定中解密审查、开放鉴定、开放鉴定审核、档案开放审批四个步骤的具体操作和可能存在的问题和弊端，并结合国家相关法律法规、开放鉴定办法及馆藏情况，提出了符合工作实际的三种开放鉴定等级和相应控制内容标准等。

本项目研究全面系统地梳理和探讨了档案开放鉴定工作原则、程序和划控方法；提出了档案开放鉴定的职责划分应由档案馆、档案形成部门、保密部门、相应上级主管部门等分别对档案开放鉴定承担一定职责等，体现了四个创新：1. 档案数字化成果在开放鉴定中得到充分应用，实现了在档案管理系统内由案卷级开放鉴定到文件级目录、逐件逐页开放鉴定的工作方式转变，大大提高了工作效率、降低了工作成本，做到了档案开放鉴定的精准化、便捷化；2. 开放鉴定工作实现了“四保障”，即组织保障、制度保障、技术保障、人员保障；3. 开放鉴定工作程序更严谨，方法更科学。系统地示范了数字化档案开放鉴定的工作模式和一审把握划控内容，二审把握划控标准，三审

(即开放鉴定工作委员会)确定开放目录,并报保密部门审核的程序应用、划控方法等;4.开放鉴定中重点把握云南边疆、民族、边界、宗教、矿产等档案特点,对相关涉及敏感、密级内容档案进行划控。

本研究项目的成果进一步深化和充实了档案开放鉴定,特别是数字化档案开放鉴定应用的流程和内容等,为各级档案馆提供了一套可参考和复制的方案,填补了数字化档案开放鉴定程序及划控方法研究的空白,可推广应用领域和范围较广,基本实现项目预期研究目标,达到结题要求。

附件 1

数字化档案开放鉴定任务包登记表

全宗号:

打包情况					发包情况			二审人
目录号	案卷起止号	实有案卷数	画幅数	条目数	一审人	二审人	发包时间	

附件 2

数字化档案开放鉴定工作流程单

鉴定全宗情况	全宗号	目录号	案卷起止号
	案卷数	文件级条目数	画幅数
一审鉴定情况	开放文件级条目数	提前开放文件级条目数	控制文件级条目数
	无法鉴定案卷	提交错误报告信息	
	鉴定人（签字）	鉴定完成时间	
二审抽查情况	抽查文件级条目数	抽查画幅数	二审抽查比例 %
	抽查人（签字）	抽查完成时间	
备注			

- 说明：
1. 根据《云南省档案馆数字化档案开放鉴定办法》开展鉴定工作；
 2. 一审鉴定以文件级逐条鉴定，二审抽查率不低于 20%；
 3. 无法鉴定案卷、提交错误报告信息须填写档号并注明原因。

附件 3

云南省档案局信息发布保密审查表

信息标题					
局领导意见	签名： 年 月 日				
分管局领导意见	签名： 年 月 日				
承办处室领导意见	签名： 年 月 日	法宣处意见	签名： 年 月 日		
承办人		报送时间		照片(张)	
信息来源	处室			发布形式	云南档案网公开□
	基层信息				云南档案微信公众号公开□
	转载				《云南档案》公开□
网页制作人		上网时间		所属栏目	
备注	1.云南档案网、云南档案微信公众号发布信息前均应当认真填写本表； 2.不能确定信息是否可以公开时，应当由省档案局保密工作机构进行保密审查。				

附件 4

关于开展馆藏涉密档案解密、降密工作的函

:

为贯彻落实《云南省档案局 云南省国家保密局关于进一步加强档案数字化安全保密工作的通知》（云档联发〔2015〕10号）要求，确保档案信息安全，做好涉密档案解、降密工作，现将省档案馆对贵单位已进馆档案涉密筛查情况送交审核，请于收到审核意见后 3 个月内将标密档案解密、降密事项向我局进行书面回复，如未作书面回复省档案馆即视为不进行解、降密处理。

请收到此函后，及时组织相关人员开展好此项工作，确保档案安全保密，

联系人：

联系电话：64183832

云南省档案局

2015 年 12 月 15 日

参考文献

[1]汪洁. 高校档案开放鉴定中存在的问题及其对策[J]. 上海档案, 2011(11):37-38.

[2]于力. 中外档案鉴定理论与实践的历史比较[J]. 外国档案工作动态, 1997(90).

[3] [9]陶骊. 关于档案开放与保密若干问题的思考[J]. 档案管理理论与实践-浙江省基层档案工作者论文集, 2015(0):12-14.

[4]陈萌. 档案开放鉴定中个人隐私的保护[J]. 浙江档案, 2014(2) :14-16.

[5]国家档案局局长李明华在 2017 年 6 月 5 日全国档案安全工作会议上的讲话.

[6]时任国家档案局局长杨冬权在 2010 年 5 月 12 日全国档案安全体系建设工作会议上的讲话.

[7]王琳彦, 贾东健, 刘春伟. 开放档案工作略论[J], 理论探讨, 1994 (2):110-111.

[8]杨冬权. 在学习习近平同志考察浙江省档案局馆时讲话座谈会上的发言[N]. 中国档案报, 2014-9-11(1).

[10]中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》(中办发〔2014〕15号).

[11]吴宝康. 档案学概论[M], 中国人民大学出版社, 1998:56.

[12]陈萌. 天津市档案馆档案开放的现状问题与对策[D]. 天津师范大学, 2013. 1-10.

[13]李宝玲. 坚持开放共享理念 多维视角看待划控[N]. 中国档

案报,2018-1-4(3).

[14]资料来源:

http://www.zgdazxw.com.cn/news/2018-07/09/content_241142.htm,搜索日期:2018年10月26日.

[15]魏芬.档案馆档案开放鉴定工作思考[J].浙江档案,2011(9):43.

[16]国家档案局局长李明华在2016年9月27日全国档案馆工作会议上的讲话.

[17]Carl Lokke. Archives and the French Revolution[J]. American Archivist,1968,31(1):24-25.

[18]韩玉梅.外国现代档案管理教程[M].北京:中国人民大学出版社,1995:177.

[19] [55]傅荣校,骆晓亦.论档案鉴定理论的发展[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2003(33):6.

[20]特里·库克.1898年荷兰手册出版以来档案理论与实践的相互影响[A].第十三届国际档案大会文件报告集:153.

[21]Harold Naugler. The Archival Appraisal of machine records,a RAMP study with guidelines [R].General Information Programme and UMISIST,1984.

[22]陈智为,蔡鸿雁.从传统与现代的比较看欧美档案鉴定理论之发展[J].档案学研究,2002(5):54-58.

[23]张妤.外国档案鉴定理论发展研究[J].兰台世界,2001(2).

[24]姚迪.中美档案鉴定工作比较研究[J].浙江档案,2010(2).

[25]郑洪军.试述国外档案鉴定工作的特点及对我国现状的思

考[J]. 辽宁行政学院学报, 2006(3).

[26] 李财富. 中美档案工作机构比较研究[J]. 湖南档案, 1995(5): 32.

[27] 朱敏, 李小宁. 档案开放鉴定[J]. 中国档案, 2015(7): 30-31.

[28] 刘鸿浩, 邹华. 档案开放鉴定刍议——困境和出路[J]. 档案学研究, 2011(2).

[29] 葛荷英. 档案鉴定理论与方法[M]. 档案出版社, 2002: 16.

[30] 刘鸿浩, 邹华. 档案开放鉴定刍议——困境和出路, 档案学研究, 2011(2): 46-50.

[31] 佛山市档案局. 狠抓档案开放鉴定 确保档案信息安全[J]. 广东档案, 2013(6): 27-28.

[32] 艾琦. 政府信息公开环境下的档案工作[J]. 北京档案, 2011(5): 34-35.

[33] 徐慧春. 档案管理中应注意做好保密工作[J]. 黑龙江档案, 2011(4): 113.

[34] 王璐. 浅析如何开展档案开放与档案保密工作[J]. 办公室业务, 2017(4): 88-89.

[35] 吴海琰. 浅议两部新保密法规对档案开放工作的影响[J]. 北京档案, 2015(6): 34-35.

[36] 吴海琰. 谈谈档案开放鉴定工作中出现的几个具体问题[J]. 北京档案, 2013(11): 18-19.

[37] 孙祎. 我国档案解密机制研究[D]. 浙江: 浙江大学, 2014

[38] 汪孔德. 中美档案鉴定工作之比较[J]. 陕西档案, 2000(6): 35-37.

[40] 梁艳. 我国档案鉴定理论分析研究[J]. 黑龙江史

志,2015(7):123-124.

[41]黄子林.关于拓宽档案鉴定理论的思考[J].兰台世界,1999(11).

[42]赵秀姣.档案开放、公布与利用中的法律问题研究[D].湘潭大学,2004.

[55]张娟.关于档案开放鉴定的探讨[J].北京档案,2009(11):24-25.

[42][60]葛荷英.档案鉴定理论与方法[M].档案出版社,2002:131.

[43][46]钱海峰.档案开放鉴定工作的问题及其对策研究[J].北京档案,2016(4):19-20.

[44]李宝玲.坚持开放共享理念多维视觉看待划控[N].中国档案报,2018-8-4(3).

[45]王勤.关于新时代档案开放鉴定工作的思考[N].中国档案报,2018-7-5(3).

[47]周纳新.政府信息公开环境下档案开放鉴定实践与思考[J].档案管理,2011(6).

[48]邓建清.档案开放鉴定工作存在的主要问题及对策[J].档案时空,2014(8).

[49]马素萍.关于国家档案馆档案开放问题的探讨[J].档案学研究,2014(6):42-47.

[50]李怡林.关于信息化时代档案开放鉴定工作的思考[J].卷宗,2015(7):84.

[51]李音,张轶哲.国际档案理事会权威对外发布的《档案利用原则》[N].中国档案报,2012-10-19(3).

[52]http://www.baidu.com 百度百科. 知识产权保护.

[53]http://www.baidu.com 百度百科. 个人隐私.

[54]http://www.court.gov.cn 最高人民法院网站.

[57] 邓海洲, 唐建国. 论档案开放鉴定 [J]. 档案学通讯, 1991(4): 11-13.

[58] 肖文建, 毛勇. 论档案开放利用中隐私权的保护 [J]. 档案学通讯, 2006(6): 53-56.

[59] 陈萌. 论档案馆档案开放鉴定中个人隐私的保护 [J]. 天津档案, 2013(5): 8.

[61] 聂云霞, 晏秦. 档案开放与档案控制: 档案利用辩证关系探析 [J]. 湖北档案, 2014(9): 18-20.

[62] 王俊明. 浅谈历史档案的开放鉴定 [J]. 档案, 1992(1): 23-24.

[63] 青岛市档案局馆. 不断探索档案开放鉴定的新路径 [N]. 中国档案报, 2016-11-3(3).

[64] 王建亚. 大数据背景下档案工作的机遇、趋势与挑战 [J]. 北京档案, 2014(5).